

А.Т. Интымакова

Институт управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Астана

Анализ зарубежного опыта государственного управления в сфере охраны окружающей среды

В статье выполнен анализ природоохранных законодательств, приведены методы экономического и административного государственного регулирования в развитых странах. Проиллюстрированы основные тенденции в сфере государственного управления охраной окружающей среды в странах с развитой рыночной экономикой. Раскрыты основные теоретические аспекты государственного управления в сфере охраны окружающей среды зарубежных стран в сравнении с казахстанской практикой. Сделан вывод о том, что в Республике Казахстан в период дальнейшего развития рыночных отношений целесообразно применить передовой мировой опыт по административному управлению охраной окружающей среды в сочетании с экономическими методами, широко используемыми странами с развитой рыночной экономикой.

Ключевые слова: государственное управление, природоохранная деятельность, природные ресурсы, окружающая среда, экология.

Республика Казахстан обладает богатыми и разнообразными природными ресурсами. Сырьевой потенциал представлен многообразием топливно-энергетических, металлических и неметаллических минеральных ресурсов. В недрах страны залегают большие запасы железных, медных, хромовых, марганцевых руд, цветных и редких металлов, строительных и декоративных каменных материалов. Казахстан занимает первое место в мире по разведанным запасам цинка, вольфрама, второе место — по серебру, свинцу, хромитам, третье — по меди, четвертое — по молибдену. Поэтому основной целью экономики нашей страны является повышение эффективности использования природных ресурсов и сокращение негативного воздействия на окружающую среду.

Однако государственное управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования на сегодняшний день претерпевает существенные изменения в структуре уполномоченных органов управления. На наш взгляд, для создания оптимальной системы административно-правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды необходимо проанализировать современную зарубежную и казахстанскую теорию и практику. Интерес к ознакомлению с зарубежной практикой и законодательством административного регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды вызван, прежде всего, стремлением заимствовать все лучшее, что накоплено в передовых странах.

В настоящее время осознание остроты и необходимости решения экологических проблем все в большей степени носит глобальный характер. Независимо от географического расположения стран и уровня их экономического развития универсальность и взаимообусловленность экологических задач позволяют выработать общие предложения и меры, путь к решению которых — сбалансированное развитие человечества.

В развитых странах довольно ощутимый характер носит государственное вмешательство в природопользование. Созданы иерархические системы управления, выделены цели природоохранной политики, ее объекты, а также уровни осуществления. В основу проведения экологической политики и ее финансирования в большинстве развитых стран положен принцип нормативного качественного состояния окружающей среды, который достигается путем установления стандартов на загрязнение различного рода. Переход к этим стандартам обеспечивается соответствующей налоговой политикой, носящей как карательный, так и стимулирующий характер: использование дотаций, льготного кредитования, введение в практику «систем торговли загрязнениями», или платежей за их нормативный и сверхнормативный уровни, штрафы. И все же основная цель экологических платежей — это не пополнение государственного бюджета, а стимулирование плательщика к позитивной, с точки зрения охраны окружающей среды, экологической практике [1].

Следует отметить, что большинство международных финансовых институтов и организаций считают приоритетным устойчивое развитие своей деятельности как с экономической, так и с экологической точки зрения. Экономический механизм природопользования многих стран представляет

собой экологически ориентированную совокупность структур, форм и методов управления природопользованием, где наряду с экологическими представлены правовые, административные, общественные и другие формы и методы, создающие систему экономических рычагов и стимулов воздействия. С их помощью обеспечивается регулирование эколого-экономических интересов между обществом и природопользователями, а также стимулируется природоохранная деятельность природопользователей. Этот механизм включает платежи за загрязнение; штрафы за нарушение природоохранных законов, норм и правил; прямые и косвенные субсидии частным компаниям; субвенции региональным и местным органам власти; кредиты под низкий процент; льготные тарифы компаниям на очистку стоков на муниципальных очистных сооружениях и т.д. [2].

Для достижения целей рационального природопользования и охраны окружающей среды подходит любая мера, вызывающая изменение в поведении различных субъектов в данном направлении. На наш взгляд, следует более подробно рассмотреть виды экономического стимулирования, применяемые в зарубежных странах по управлению рациональным природопользованием и охране окружающей среды.

Самым распространенным и действенным видом экономического стимулирования являются платежи за загрязнение, система которых получила распространение во Франции, Японии, Нидерландах, Великобритании, ФРГ и других странах.

Следует отметить, что такой вид платежей с целью экономического стимулирования используют и в Казахстане. В настоящее время плата за эмиссии в окружающую среду устанавливается в соответствии с Налоговым кодексом Республики Казахстан и взимается с плательщиков в пределах нормативов, определенных в экологическом разрешении. За фактический произведенный объем эмиссий платежи производятся ежеквартально с поступлением средств в местные бюджеты, за сверхлимитный — ставки увеличиваются в десять раз. Средства же от возмещения ущерба (штрафы, иски, взыскания) идут в республиканский бюджет. Плата за эмиссии в окружающую среду поступает в местные бюджеты без целевого назначения, и эти средства используются по усмотрению местных исполнительных органов.

Однако недостатком существующего положения дел с финансированием природоохранных мероприятий в Казахстане является то, что остается неотработанным механизм использования средств, предназначенных на природоохранные мероприятия. Данная ситуация обусловлена обезличенностью поступлений от экологических платежей, концентрирующихся в республиканском и местных бюджетах. Распределение этих средств ведется без акцента на экологические мероприятия. На местном уровне они распределяются акиматами, и объем направляемых непосредственно на решение экологических проблем средств в среднем не превышает 30 %. Реализация экологических проектов финансируется зачастую по остаточному принципу. Местные исполнительные органы в основном используют данный вид денежных поступлений на решение текущих вопросов жизнеобеспечения, поддержку социального уровня, решение инфраструктурных вопросов.

С целью усовершенствования механизма решения экологических проблем следует также учесть, что за рубежом, помимо платы за загрязнение вод, практикуются другие виды платежей, которые служат для экономии ресурсов, ограничения потребления загрязняющих видов сырья и материалов, оплаты услуг по ликвидации отходов и т.д. Так, в некоторых странах введен особый налог на оплату услуг по сбору бытовых отходов, расширяется практика залоговых платежей (на стеклотару, автотранспорта, аккумуляторные батареи и т.д.).

Что касается забора воды из поверхностных водных объектов, то существует целая система подходов, связанных с региональным использованием этих источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Так, в странах с ограниченными водными ресурсами (это, прежде всего, страны Южной Африки, Северного Китая, Индии, Мексики, Северной Америки, Канады) введены различные системы сборов: либо единая система для всего государства, либо дифференцированная — в соответствии с потребностями регионов и муниципалитетов. Последовательное применение такой системы ведет к дальнейшему ее усовершенствованию: размер сборов устанавливается в соответствии с качеством воды в водном объекте, видом пользования, объемом безвозвратного водопотребления, способностью водного объекта к восстановлению объема водных ресурсов и т.д.

При заборе высококачественной воды из подземных источников или коммунальных водопроводов в некоторых странах взимается более высокий сбор. Например, в Израиле, где существуют серьезные проблемы нехватки питьевой воды.

Весьма распространенным видом экономического стимулирования являются также штрафы за нарушение природоохранного законодательства, размер которых, как правило, зависит от степени загрязнения по сравнению с установленными стандартами. Изымаются они в соответствии с местными условиями на основе большого количества ставок. Например, в Нидерландах основой для определения размера штрафа служит количество сбрасываемых загрязняющих веществ.

Налоговые меры являются одним из самых действенных и эффективных способов снижения негативного воздействия на окружающую среду. Таким образом власти добились сокращения объемов сброса промышленных сточных вод в городские очистные сооружения от компаний, пользовавшихся этими сооружениями.

Заслуживает внимания система поощрений, связанная с природоохранными мероприятиями. Так, в Австрии промышленным предприятиям на осуществление мероприятий по очистке сточных вод и охране водных объектов, воздушной среды, обработке и вторичному использованию отходов оказывается помощь в основном в форме займов под относительно небольшие проценты — 6 % на период в 10 лет (в исключительных случаях — на 15 лет). Такая процентная ставка представляет собой самый высокий уровень субсидирования стоимости кредита правительством.

Финансовая скидка также предоставляется владельцам автомобилей, использующих малозагрязняющий бензин или при переводе на такое топливо. Это способствует разработке новых экологически чистых технологий и улучшению экологической обстановки в стране. Лидером в этой области является Япония.

Постепенный переход от использования налоговой системы к более широкому подходу, направленному на изменение восприятия проблем окружающей среды, при установлении ответственности лиц, чьи действия могут привести к неблагоприятным последствиям для окружающей среды, наблюдается в Канаде за последние 15–20 лет. Так, финансовые стимулы на федеральном уровне включают предоставление финансовой помощи и займов на строительство и содержание коммунальных канализационных систем и сооружений.

Экономические меры, помимо налоговых льгот, не связанные с оказанием финансовой помощи, применяются в Финляндии — это сборы за сброс сточных вод в коммунальные системы водоотведения, ликвидация отходов, проведение мероприятий по охране вод, борьба с разливами нефти, а также обложение специальными налогами напитков в таре одноразового пользования. При этом органы власти различных уровней наделены большими правами по предоставлению различных льгот и скидок в налогообложении при приобретении природоохранного оборудования. Одним из важных моментов экологического воспитания, которому в стране уделяется много внимания, является воспитание бережливости, ставшей образом жизни финнов: экономия электроэнергии, воды, бумаги, одежды присутствует повсюду в этой стране, а сборы за утилизацию включены в стоимость вещи.

В ФРГ реализация природоохранной политики сопровождается принятием целого ряда экономических и финансовых мер, программ льготного кредитования, субсидий на капитальные вложения. В частности, закон о взимании сборов за сброс сточных вод, кроме мер административного характера, содержит в себе экономические стимулы для принятия мер по сокращению объема сбрасываемых сточных вод и повышению степени их очистки, а также для разработки и внедрения прогрессивных, мало- и безотходных технологий. В установленных этим законом рамках лица, ответственные за сброс сточных вод, имеют возможность выбрать наиболее эффективные в экономическом отношении варианты — либо выплата штрафов, либо принятие превентивных мер.

В части охраны атмосферного воздуха существует «положение о компенсации», которое охватывает все существующие источники выбросов загрязняющих веществ и предоставляет компаниям большую свободу выбора в отношении методов и средств соблюдения установленных норм чистоты воздуха. Компании, расположенные в одной местности, вынуждены обеспечивать соблюдение требований в отношении качества воздуха в данной местности. С этой целью они могут объединить свои усилия для обеспечения снижения уровня выбросов до установленных норм [2].

В ряде стран Западной Европы и США созданы «биржи отходов», занимающиеся сбором, обработкой и распространением информации об образующихся в регионе отходах (их физико-механических свойствах, составе, объеме). Биржи становятся посредниками между производителями отходов и их потенциальными потребителями, предлагают возможности утилизации без больших дополнительных вложений. Затраты иногда ограничиваются оплатой за перевозку, если поступающие прежде на свалки или водоемы отходы оказываются пригодными для производственных нужд. Развитие этих специфических рыночных отношений зависит от цен, которые должны стимулировать

использование отходов вместо первичного сырья. Подобный подход логичен, так как производитель отходов должен платить за их размещение на свалках и за загрязнение окружающей среды. Например, в США стоимость размещения твердых бытовых отходов (далее — ТБО) на свалках достигает 100 долларов за тонну, а особо из них опасных — 2500 долларов.

Построены и работают предприятия по сжиганию отходов для получения энергии, комплексной переработке отходов с извлечением полезных компонентов. В США мощность действующих, строящихся и проектируемых предприятий по переработке отходов оценивается в 30–35 тыс. т в день. Предприятия по переработке отходов действуют в Германии, Италии, Англии, Швеции, Франции и других странах [3].

В последние годы за рубежом внедряется переработка ТБО с предварительным их разделением по видам в местах образования, что не только позволяет сохранять окружающую среду, но и выгодно экономически.

Среди плюсов раздельного сбора ТБО можно выделить следующие:

- исследования показали, что продукты сжигания отходов содержат значительное количество веществ, оказывающих вредное воздействие на человека. Например, на мусоросжигательных предприятиях отмечаются случаи выделения ядовитых веществ из ряда непреднамеренных стойких органических загрязнителей — диоксинов и фуранов;

- внедрение системы раздельного сбора бытовых отходов позволяет уменьшить их количество, вывозимое на свалки, в 3 раза;

- без отделения ценных видов вторичного сырья (стеклобой, вторичное полимерное сырье, металлы и др.) при сжигании ТБО получается компост очень низкого качества, годный практически только для засыпки.

Следует отметить, что для Республики Казахстан вопросы утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления также имеют большое значение. В первую очередь, актуальность данной проблемы связана с растущими объемами накопленных отходов — около 30 млрд т, в том числе опасных [4].

В целях решения данной проблемы с 2013 г. вводится новый инструмент управления, который доказал свою эффективность для решения проблемы сокращения отходов в развитых странах, — программа управления отходами. В программе будут заложены мероприятия по сокращению образования и увеличению утилизации и переработки отходов [5].

Кроме того, в соответствии с Указом Главы Государства «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» от 16.01.2013 г. № 466 функции по вопросам утилизации твердых бытовых отходов переданы от Агентства Республики Казахстан по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства в Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан. Данная передача функций по управлению отходами потребления — это первый этап по сосредоточению полномочий в области государственного управления отходами производства и потребления.

Подводя итог изложенному выше, отметим, что представленный в статье опыт разных стран показывает, что центральные уполномоченные органы государственного управления природными ресурсами должны являться держателями инвестиционных средств и отвечать за их распределение. Но не нужно забывать, что управление отдельными видами природных ресурсов в некоторых случаях требует применения специфических методов и принципов, которые компетентны органам власти на нижестоящих уровнях.

Вопросы управления и обращения с отходами производства и потребления в зарубежной практике регулируются отдельными законами и нормативными документами, в которых учтены основные положения Директив Европейского Союза и международных конвенций по отходам.

Существующая практика показала, что успех программ извлечения и переработки отходов производства и потребления в конечном итоге зависит от состояния рынков вторичного сырья. Разделение отходов экономически выгодно только тогда, когда конечные продукты имеют рынок сбыта или если удастся избежать значительной платы за размещение отходов на свалке или их сжигание. В целом, система управления отходами фокусируется на процессах минимизации образуемых отходов и в максимальной степени их вторичного использования.

Список литературы

- 1 *Рахимжанова Р.И.* Экономика природопользования: Учеб.-практ. пособие. — Караганда, 2002. — 187 с.
- 2 *Джангиров Д.А.* Развитие экономического инструментария природопользования в регионе: Монография / Д.А.Джангиров, 2010. — 350 с.
- 3 Вторичная переработка пластмасс: структура и свойства, добавки, оборудование, применение / Под ред. Ф.Мантия. — СПб.: Профессия, 2006. — 400 с.
- 4 Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 февраля 2011 года № 98 «О Стратегическом плане Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2011–2015 годы» / http://www.eco.gov.kz/new2012/wp-content/uploads/2013/02/strateg_plan_29.12.htm
- 5 Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III / http://eco.gov.kz/doki/eco_kod.html

А.Т.Интымакова

Қоршаған ортаны қорғау саласында мемлекеттік басқарудың шетел тәжірибесін талдау

Мақалада табиғат қорғау заңнамасына талдау жасалған, дамыған елдердегі мемлекеттік реттеудің экономикалық және әкімшілік тәсілдері келтірілген. Қазақстандық тәжірибемен салыстырғанда шетелдегі қоршаған ортаны қорғау саласында мемлекеттік басқарудың негізгі теориялық аспектілердің мәні ашылған. Нарықтық экономикасы дамыған елдерде қоршаған ортаны қорғау мен мемлекеттік басқару сферасында негізгі заңдылықтар сипатталған. Қазақстан Республикасы нарықтық қатынастардың дамуы кезеңінде экономикасы дамыған елдермен кеңінен пайдаланатын экономикалық тәсілдермен қоса, қоршаған ортаны қорғау мен әкімшілік басқаруы бойынша озат дүниежүзілік тәжірибені қолдану керектігі жөнінде қорытынды жасалды.

A.T.Intymakova

Analysis of foreign experience in the public administration of environmental protection

In the article are given an analysis of the environmental legislation, are given the economic and administrative methods of state regulation in developed countries. Main conclusions are made about the main trends in public administration of environmental protection in countries with developed market economies. The main theoretical aspects of the public administration in the field of environmental protection of foreign countries are disclosed in comparison with Kazakh practice. Are concluded that in the Republic of Kazakhstan during the further development of market relations is advisable to apply international best practices in the administration of environmental protection in combination with economic methods commonly used by countries with developed market economies.