

УДК 502.34(574)

Махмутова М.М., Есекина Б.К.

## Экономические инструменты природоохранной деятельности в Республике Казахстан

В условиях рыночной экономики капитал направляется, прежде всего, в сферы, гарантирующие быстрое получение прибыли, к числу которых экология не относится. В результате формируется общество, для которого присуще излишнее потребление, что, безусловно, приводит к истощению не только природного потенциала, но и создает угрозу будущему существованию самого человека. Было бы неразумно допустить подобное развитие. Необходимо приложить немалые усилия, чтобы с помощью государственного регулирования преодолеть синдром разрушения природы и переориентировать государственную политику на сбалансированное решение экономических, социальных и экологических проблем. Совершенно очевидно, что речь должна идти о тотальной экологизации экономики, и в перспективе – о создании качественно новой стратегии устойчивого развития.

Экологическая политика и менеджмент в западных странах, также как в странах СНГ в недавнем прошлом были отделены от экономической политики. Однако, в настоящее время накапливается опыт применения специальных механизмов, таких как экономические инструменты (ЭИ), способных обеспечить сочетание экономического развития с сохранением и улучшением окружающей среды. Интегрируя экологические факторы в экономические стимулы, ЭИ содействуют изменению распределения ресурсов в пользу более экологически благоприятных и экономически привлекательных видов деятельности.

Достоинства и необходимость использования ЭИ признаются во всем мире. Страны Запада и США применяют ЭИ во все больших масштабах. Для некоторых стран – членов ЕС эта концепция является новой и используется ограниченно, тогда как, например, в Дании, Нидерландах и Швеции провели реформу налоговой системы, предусматривающую использование “зеленых” налогов. Также Австрия, Германия, Бельгия и Франция интенсивно применяют ЭИ, однако они еще не стали частью налоговой системы. В странах Центральной и Восточной Европы также наблюдается рост интереса к использованию ЭИ.

В странах СНГ накоплен некоторый опыт по использованию ЭИ еще со времен существования административно-командной системы. В бывшем СССР существовали различные виды платежей за

природные ресурсы, например за лесозаготовку, добычу полезных ископаемых и за водозабор. В январе 1990 г. Комиссия по совершенствованию экономических механизмов Совета Министров СССР приняла решение о проведении в ряде республик, в том числе в Казахстане, эксперимента по введению платежей за загрязнение окружающей среды. С этого времени в Казахстане и ряде других республик наблюдается тенденция к более активному использованию экономических инструментов для регулирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

После распада СССР действующая система платежей была использована в качестве модели при последующей разработке и внедрении экономических инструментов для охраны окружающей среды и управления природопользованием. Во всех странах СНГ используется одна и та же базовая система платежей за загрязнение для значительного числа хозяйствующих субъектов – загрязнителей воды и воздуха, а также за твердые отходы. Кроме того, используются аналогичные платежи за использование и добычу природных ресурсов: водозабор, заготовка леса, добыча минерального сырья, охота и рыболовство. Сведения по использованию экономических инструментов в некоторых странах СНГ приведены в табл. 1.

Характерной особенностью применения ЭИ является то, что система платежей за загрязнение и использование природных ресурсов тесно связана с определением предельных показателей выбросов или использования ресурсов. Предельно допустимые выбросы для конкретных предприятий устанавливаются в экологических разрешениях. Стандартная ставка платежа за загрязнение применяется только для нормативных выбросов, в то время как для сверхнормативных выбросов применяются гораздо более высокие штрафные выплаты. Подобная система применяется и для использования природных ресурсов, когда существует дифференциация ставок платежей за нормативное и сверхнормативное использование, а нормативы указываются в соответствующих лицензиях.

Другой особенностью является то, что поступления от использования ЭИ во многих случаях направляются целевым назначением на финансирование конкретных программ и проектов в области охраны окружающей среды и управления природопользованием. В таких странах СНГ, как

Казахстан, Россия, Украина, Кыргызстан, Узбекистан, Молдова, Беларусь были созданы экологические фонды, которые пополнялись за счет поступлений от платежей за загрязнение. В Армении, Азербайджане, Грузии экологических фондов нет, и поступления от платежей направляются в государственный бюджет.

Действующую систему ЭИ можно разделить на две основные категории:

- **Экологические платежи и налоги.** К этой категории относятся платежи за загрязнение, налоги/платежи за энергию и транспорт, а также некоторые налоги на продукцию, поскольку эти инструменты были введены с целью охраны окружающей среды. В большинстве случаев эти платежи и налоги разрабатываются и вводятся природоохранными ведомствами.
- **Налоги и платежи за природные ресурсы.** К этой группе относятся платежи за использование природных ресурсов, например, как добыча полезных ископаемых, водозабор, использование лесных ресурсов и других биоресурсов. Первоначально эти инструменты вводились для стимулирования более эффективного природопользования, но в большинстве случаев они служат для сбора ренты.

После распада СССР в Республике Казахстан система платежей за загрязнение осталась практически неизменной, но ставки платежей изменялись с учетом инфляции. Происходило развитие и модификация инструментов, введенных до 1991 г. в сфере природопользования. В 1995 г. были введены платежи за воду. Отдельные платежи за использование природных ресурсов, предназначенные для восстановления ресурсной базы, консолидированы в состав общих платежей за использование природных ресурсов.

Для усиления роли экономических механизмов природопользования в республике и создания материальной базы для финансирования

мероприятий по восстановлению и охране окружающей среды в 1993 году было принято Постановление Кабинета Министров о создании экологических фондов. В 1997 году в соответствии с поправками, внесенными в Закон "Об охране окружающей среды" (впервые принятый в 1991 г.), был создан Государственный фонд охраны окружающей среды, который включал в себя Республиканский фонд и областные фонды охраны окружающей среды. На Республиканский фонд охраны окружающей среды возлагались следующие задачи:

- разработка и реализация программ охраны окружающей среды общенационального значения;
- восстановление окружающей среды в зонах стихийных бедствий и охрана природных объектов межобластного значения;
- мероприятия по выполнению международных обязательств страны в области охраны окружающей среды;
- научно-исследовательские работы по разработке экологически чистых и ресурсосберегающих технологий, стандартов, норм и правил охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- создание баз данных экологической направленности;
- международное сотрудничество;
- развитие системы экологического мониторинга в стране;
- экологическое образование и повышение экологических знаний общественности.

В табл. 2 приведены сведения о различных источниках поступлений фонда.

В связи с изменениями, внесенными в Закон "О бюджетной системе" в 1999 г., ресурсы, которые должны были поступать в Республиканский фонд, стали неотъемлемой частью консолидированного государственного бюджета. Так, с начала 1999 года Республиканский фонд больше не может получать каких-либо поступлений за счет платежей за загрязнение и штрафов, которые начисляются и

**Таблица 1. Использование некоторых экономических инструментов в странах СНГ\***

	Виды платежей				
	Платежи за выбросы в атмосферу	Плата за сброс сточных вод	Плата за отходы, штрафы за отходы	Платежи за связанную с отходами неэкологическую продукцию	Налоги, платежи за природные ресурсы или их добычу
Казахстан	+	+	+	-	+
Кыргызстан	+	+	+	-	+
Таджикистан	+	+	+	-	+
Туркменистан	+	+	+	-	-
Узбекистан	+	+	+	-	+

\*Источник: Электронный отчет "Центральная Азия: Окружающая среда и развитие", ПРООН ЦА, 2000.

собираются на местном уровне, хотя фонд продолжает существовать как юридическое лицо. Местные фонды могут получать до 50% поступлений от платежей и штрафов.

Механизм определения платежей несовершенен, поскольку их использование не приносит необходимых сумм для восстановления потенциала окружающей среды. Ставки платежей различны в различных районах страны, отличаются в десятки и сотни раз и утверждаются местными органами управления по согласованию с центральными исполнительными органами по охране окружающей среды. Размер платы за природные ресурсы носит закрытый характер – утверждается Правительством РК в контрактах с недропользователями и не предусматривает расходов на воспроизводство природных ресурсов.

<b>Таблица 2. Доходы фонда (млн. тенге, номинальные величины)</b>					
	1993	1994	1995	1996	1997
Платежи за загрязнение воздуха	10,98	85,7	61,2	94,4	337,9
Платежи за сброс стоков	2,56	15,96	16,3	47,2	158,5
Платежи за отходы	1,1	6,84	4,1	30,0	96,1
Штрафы за загрязнение воздуха	3,9	29,0	17,7	55,1	107,0
Штрафы за сброс стоков	0,29	5,4	3,1	2,1	14,7
Штрафы за отходы	0,69	1,85	6,5	3,2	19,5
<b>ВСЕГО</b>	<b>19,52</b>	<b>144,75</b>	<b>108,9</b>	<b>232,0</b>	<b>733,7</b>

Как видно из анализа табл. 2, доходная база фондов слишком узкая, так как не используются никакие другие инструменты, кроме платежей за загрязнение и различных экологических штрафов. Целесообразно было бы рассмотреть возможность использования других источников поступлений, таких, например, как плата за экологически опасную продукцию или деятельность. Не используются новые экономические инструменты, такие как торговля разрешениями на выбросы, плата за выбросы CO<sub>2</sub>, ввиду отсутствия правовой базы их использования. Природоохранные ведомства рассматривают ряд новых инструментов, однако, как

правило, проходит это в атмосфере общего противодействия со стороны других ведомств.

Таким образом, приведенный обзор применения ЭИ в Республике Казахстан позволяет сделать вывод о необходимости реформирования системы ЭИ для решения приоритетных экологических проблем. Ключевым стратегическим вопросом будет степень глубины и масштабы такой реформы: достаточно ли будет частичного улучшения индивидуальных инструментов или же следует отказаться от нынешней системы и разработать новые более эффективные инструменты. Этот вопрос имеет принципиальное значение для совершенствования системы финансирования охраны окружающей среды в стране.

В любом случае уже сегодня можно незамедлительно внести некоторые изменения в систему платежей за загрязнения, которые могли бы включать:

1. Мониторинг наиболее крупных загрязнителей.
2. Введение платы за экологически опасную продукцию или деятельность.
3. Повышение ставок платежей до уровня, создающего реальные стимулы для снижения загрязнения.

Ресурсы для охраны окружающей среды в Казахстане, как и во всех странах СНГ, весьма ограничены, и, естественно, при отборе и разработке новых ЭИ необходимо исходить из анализа ожидаемого природоохранного эффекта и предполагаемых затрат. Систематический мониторинг и оценка эффекта от использования различных инструментов и сравнение их реальной и ожидаемой эффективности – это ключевое условие для повышения эффективности ЭИ.

## Литература

1. Национальный План действий по охране окружающей среды РК, 1999.
2. Отчет ПРООН ЦА, “Центральная Азия: Окружающая среда и развитие”, 2000.
3. Окружающая среда в условиях перехода к рыночной экономике, ОЭСР, 1999.
4. Справочник по ЭИ, РЭЦ ЦВЕ. – Сентендре, Венгрия, 1999.

*Стаття надійшла до редакції 22.06.2000 р.*