

УДК: 504.03 + 338.242.4

М.А. Асанова

Докторант PhD Карагандинского экономического университета Казпотребсоюза,
Казахстан, г. Караганда
e-mail: marinakz2005@mail.ru

Экологическое регулирование в контексте перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию

В статье рассматриваются сущность, содержание и основные компоненты устойчивого развития. Обоснована необходимость перехода к принципам устойчивости, внедрению стандартов «Зеленой» экономики. В статье представлен анализ перехода Республики Казахстан к новой модели устойчивого развития. В работе обозначены основные трудности и проблемы, с которыми сталкивается Республика Казахстан. Обозначены основные трудности и проблемы, с которыми сталкивается Республика Казахстан на пути к устойчивости. В статье освещены вопросы экологического регулирования в Республике Казахстан. Дано понятие экологического регулирования, изучены особенности экологического регулирования в Республике Казахстан, роль институтов в процессе перехода к устойчивому развитию Республики Казахстан.

Ключевые слова: экологическое регулирование, устойчивое развитие, переходная экономика, «Зеленая» экономика, государственное управление

М.А. Асанова

Қазақстан Республикасының тұрақты дамуға көшуін экологиялық реттеу

Мақалада тұрақты дамудың маңызы, мазмұны, негізгі компоненттері қарастырылған. Тұрақтылық принциптеріне көшу қажеттілігі және «Жасыл» экономика стандарттарын енгізу негізделген. Қазақстан Республикасының тұрақты дамудың жаңа моделіне өтуінің талдауы ұсынылған. Қазақстан Республикасының тұрақтылыққа өту жолында кездесетін, негізгі қиыншылықтары мен мәселелері көрсетілген. Тұрақтылық принциптеріне көшу қажеттілігі және «Жасыл» экономика стандарттарын енгізу негізделген. Қазақстан Республикасының тұрақты дамудың жаңа моделіне өтуінің талдауы берілген. Қазақстан Республикасының тұрақтылыққа өту жолында кездесетін негізгі қиыншылықтары мен мәселелері, экологиялық реттеу сұрақтары, экологиялық реттеу түсінігі талқыланып, Қазақстан Республикасындағы экологиялық реттеудің ерекшеліктері және Қазақстан Республикасының тұрақты даму сатысына өту жүйесінде институттардың атқаратын ролі қарастырылған.

Түйін сөздер: экологиялық реттеу, тұрақты даму, ауыспалы экономика, жасыл экономика, мемлекеттік басқару.

М.А. Assanova

Environmental governance in terms of sustainable development transition in the Republic of Kazakhstan

The meaning, content and main components of sustainable development are represented in the paper. The necessity of sustainable development principles, implementation of “Green” economy standards is shown in the paper. Author represents analysis of transition to new model of sustainable development in the Republic of Kazakhstan. Main difficulties and problems on this way are described in the paper. The necessity of sustainable development principles, implementation of “Green” economy standards is shown in the paper. Author represents analysis of transition to new model of sustainable development in the Republic of Kazakhstan. Main difficulties and problems on this way are described in the paper. The article reveals the issue of environmental regulation in the Republic of Kazakhstan. A concept of environmental regulation is represented in the paper. Author has studied the characteristics of environmental regulation in the Republic of Kazakhstan, the role of institutions in the transition to sustainable development in the Republic.

Key words: environmental governance, sustainable development, transition economy, Green economy, governance.

В условиях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию назрела необходимость переоценки государственного экологического регулирования с целью соблюдения экологических стандартов и обеспечения экологической безопасности. Весь мир в поисках оптимальной модели устойчивого развития. Уже сейчас становится понятно, что необходимо менять существующие подходы, отходить от модели «коричневой» экономики и внедрять принципы «зеленой» экономики. По этому пути уже развиваются страны Европейского Союза, Япония, Китай и другие страны.

Экологические проблемы, с которыми сталкивается человечество в XXI веке, невозможно решить изолированно, не меняя существующей модели развития и методов государственного вмешательства в хозяйственные процессы.

Mike Hulme, будучи автором ряда научных публикаций об изменении климата и межгосударственном управлении, заявляет о том, что изменение климата является следствием кризиса государственного управления. В подтверждении своих слов он публикует в 2007 году отчет об изменении климата, в котором явно прослеживается тенденция глобального потепления и выявлена роль человека в этом процессе.

В настоящее время исследования ученых в сфере экологии и экологического регулирования показывают всю глубину данной проблемы. Специфика проблем, с которыми сталкивается человечество на данном этапе развития, показывает, что это не столько экологические проблемы, сколько проблемы управления. Так, поддерживая развитие нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности, развитие автотранспортной отрасли, государство субсидирует «загрязняющее» производство, тормозя при этом экологически чистое производство, внедрение новых технологий. Так, по данным статистики, в мире ежегодно более 2 триллионов долларов США тратится государствами на субсидирование «загрязняющих» окружающую среду производств. Так, например, субсидируя цену бензина, в США обостряется зависимость от иностранных поставщиков, препятствуется развитие экологически чистых технологий, наблюдается перегруженность транспорта, увеличение выхлопных газов и ухудшение качества воздуха, что, в конечном счете, обходится государству дороже [1, с. 9].

Безусловно, переход к новым экологически чистым технологиям очень затратный. Существует очень много экономических барьеров. Но стоит отметить, что сами по себе экологически чистые технологии не являются самой целью, они всего лишь инструмент для достижения социальных целей: здоровье нации, экологически «здоровая» и пригодная для жизни людей окружающая среда, качество жизни и др.

Вся острота проблем в сфере экологии заставляет нас задуматься об этом серьезно, искать новые пути и решения. Очевидно, что, сохраняя такой же уровень производства, не меняя подходов и стандартов, дальше развиваться нельзя.

Так, по заключению Межправительственной группы экспертов ООН, для удержания среднемировой температурной амплитуды в пределах 2-2,4 градусов по Цельсию, мировые выбросы парниковых газов должны сократиться к 2050 году почти на 50% [2].

Но в существующих реалиях 84% мировых энергоресурсов вырабатываются «грязным» способом. «Коптильный метод» работы крупнейших металлургических, химических и прочих предприятий Казахстана является серьезной проблемой в свете перехода республики к устойчивому развитию.

Назрела необходимость перехода к концепции низкоуглеродной экономики, тесно связанной с двумя главными факторами: климатическим изменением и энергетической безопасностью. В сущности, данная концепция представляет собой новейшую экономическую модель развития – модель «зеленой экономики», основанную на энергосбережении и низком уровне загрязнения окружающей среды путем снижения выбросов углекислого и парниковых газов.

Как отмечает господин С.Н. Нугербеков в своей книге «Диалектика G-Global»: «низкоуглеродная энергетика создает благоприятные условия для быстрого развития аналогичной промышленности. В результате всякое углеродоемкое производство будет постепенно вытесняться из общей структуры экономики. Развитие низкоуглеродной логистики, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности работы и созданию более рациональных линий и маршрутов этой сферы деятельности. Эксперты

отмечают, что низкоуглеродный рынок услуг в скором времени ожидает бурное развитие».

В связи с этим особую значимость и развитие приобретает Концепция устойчивого развития РК и переход к «зеленой экономике». Казахстан столкнулся с рядом проблем экологического характера. В частности, для нашей страны характерны такие проблемы, как: усиление паводковой и селевой активности, расширение полупустынных зон и постепенное таяние горных ледников, вызванных в результате определенных температурно-климатических колебаний. Современная энергетика Казахстана, осуществляющая генерацию энергоресурсов в основном за счет сжигания угля и мазута, является источником почти 88% всех выбросов парниковых газов в пределах республики. Прогнозы говорят о том, что энергетическая отрасль ещё долго будет использовать эти виды топлива в производстве, поскольку ее переход на низкоуглеродную основу – дело не одного десятилетия.

В этой связи основной вопрос для Казахстана, связанный с концепцией чистого воздуха, очевидно, будет заключаться в том, каким образом и насколько отечественные энергетические способны обеспечить сокращение выбросов в атмосферу. И здесь им на выручку могут прийти новейшие разработки, позволяющие сжигать уголь без опасения оказаться в числе нарушителей международной энерго-экологической конвенции.

Другим перспективным направлением низкоуглеродной экономики будущего является развитие возобновляемых источников энергии – ветра, солнца и горных рек. Потенциал этих источников, судя по мнению специалистов, в Казахстане огромен, однако, в силу объективных и субъективных причин он почти не используется. Например, потенциал ветровой энергии Джунгарского коридора равен, по меньшей мере, 100 тысячам мегаватт электроэнергии. Казахстанские специалисты утверждают, что при оптимальном использовании этого потенциала можно было бы не только в полном объеме обеспечить юг страны электричеством, но и экспортировать излишки ресурсов на рынки других государств [3, с. 58].

Все это требует согласованной слаженной политики, грамотного управления. В связи с этим возрастает роль экологического регулиро-

вания, сочетающего в себе экологические, экономические и социальные аспекты.

«Регулирование экологической системы представляет собой совокупность необходимых мер для поддержания экологических систем и создания нормальных условий для их эффективного функционирования» [4, с. 208].

Экологический Кодекс Республики Казахстан так трактует государственное регулирование в области охраны окружающей среды.

Статья 6 «Основные положения государственного регулирования в области охраны окружающей среды и государственного управления в области использования природных ресурсов» гласит:

Государственное регулирование в области охраны окружающей среды включает в себя:

- 1) лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды;
- 2) экологическое нормирование;
- 3) техническое регулирование в области охраны окружающей среды;
- 4) государственную экологическую экспертизу;
- 5) выдачу экологических разрешений;
- 6) государственный экологический контроль;
- 7) систему экономического регулирования охраны окружающей среды, стимулирование внедрения наилучших экологически чистых технологий, систему финансирования природоохранных мероприятий;
- 8) государственный экологический мониторинг;
- 9) государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды;
- 10) экологическое образование и просвещение.

Таким образом, государственное управление в области использования природных ресурсов заключается в следующем:

- 1) государственное планирование в области использования природных ресурсов;
- 2) государственный контроль за охраной, использованием и воспроизводством природных ресурсов;
- 3) выдача лицензий, разрешений и заключение договоров (контрактов) на право пользования природными ресурсами;
- 4) организация восстановления и воспроизводства природных ресурсов, внедрения ресурсосберегающих технологий;

5) ведение мониторинга и кадастров природных ресурсов;

6) установление лимитов и распределение квот на использование природных ресурсов;

7) управление государственными юридическими лицами, осуществляющими использование, восстановление и воспроизводство природных ресурсов;

8) организация охраны природных ресурсов [5].

Таким образом, видно, что «государственное управление в сфере экологии – это организующая деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, связанных с охраной окружающей среды» [6, с. 180].

«Государственное управление есть целенаправленная организация, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти (обусловленная функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства» [7, с. 24].

Н.В. Кузнецова так понимает государственное управление в сфере экологии: «Управление природопользованием и охраной окружающей природной среды представляет собой деятельность компетентных государственных органов, направленную на организацию рационального

использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение и улучшение окружающей природной среды в целях обеспечения экономических и экологических интересов общества» [8, с. 27].

Мы согласны с тем, что государственное экологическое регулирование – это деятельность государственных органов, направленная на сохранение окружающей среды, охрану экологических прав и законных интересов физических, юридических лиц.

В мировой практике выделяют два вида экологического регулирования, которые представлены в таблице 1.

Приведенные в таблице две модели государственного экологического регулирования представляют собой два пути развития. Первая модель – транзитная – направлена на управление технологическими изменениями на макроуровне, применительно к имеющимся условиям развития страны, создание благоприятных экономических и политических условий в стране, создание ниш, инноваций для развития и последующего распространения и внедрения в обществе. Как видно по данным таблицы, основные отличительные черты данной модели: инновационный подход, эволюционное развитие, выборочное внедрение инноваций, тщательно отобранных политическими и экономическими силами для последующего их внедрения. Эта модель экологического регулирования относительно гибкая – государство может менять эко-

Таблица 1 – Две модели экологического регулирования

| Признак | Переходная модель | Адаптивная модель |
|---|--------------------------------------|---|
| Взаимоотношения между членами данной модели | Инновации | Дополнительные знания и ресурсы |
| Средства взаимодействия | Эволюционная парадигма | Обучающая парадигма |
| Инструменты государственного управления | Niche management | Мониторинг и эксперименты |
| Подход к решению проблем | Политический | Взаимное сотрудничество, взаимодействие |
| Гибкость | Средняя | Высокая |
| Вовлечение всех членов | Низкое | Высокое |
| Характер | Управленческий | Взаимные выгоды |
| Выбор, сделанный членами | Взаимозависимый | Взаимозависимый |
| Роль государства | Экономические и политические стимулы | Ободрение, поощрение |

Примечание – переведено и адаптировано автором [1, с. 38].

номические и политические стимулы, воздействовать на процесс, но это очень длительный по времени процесс.

Вторая же модель экологического регулирования – адаптивная модель – представляет собой модель взаимодействия и сотрудничества между всеми субъектами. Государственное управление в такой модели осуществляется посредством мониторинга и экспериментальной работы, что, в свою очередь, ускоряет обучение и приспособление к изменяющимся условиям среды.

Переходная модель государственного регулирования предполагает высокий уровень взаимодействия между государством и бизнес структурами, в то время как адаптивная модель основана на знаниях и обучении.

Применительно к экономике Республики Казахстан уместно говорить о транзитной модели государственного управления, которая направлена на постепенное развитие, эволюционный переход к устойчивому развитию. Основная роль в данной модели отводится субъектам управления, институтам, неправительственным организациям.

Общая теория государственных институтов развития пока не построена. В разных странах существует значительное разнообразие форм институтов развития и методов их работы.

Наиболее общей их классификацией является деление на: финансовые и нефинансовые институты развития.

К государственным финансовым институтам развития относятся организации, которые предоставляют хозяйствующим субъектам прямое или косвенное финансирование в различных формах (кредиты, займы, гарантии, лизинг, приобретение ценных бумаг, участие в капитале) для осуществления инвестиционных проектов в приоритетных сферах. Это универсальные и специализированные банки развития, экспортно-импортные банки и экспортные страховые компании, государственные лизинговые компании, инновационные фонды, фонды и агентства регионального развития, фонды и агентства социального развития, и т.д. Их задача – отбор и финансовая поддержка проектов, важных для развития национальной экономики, однако не получающих необходимых ресурсов со стороны частного сектора из-за своей высокой рискованности, длительных сроков окупаемости или сложности используемых финансовых ин-

струментов. К их задачам также относится информационно-консультационная деятельность, направленная на облегчение частному бизнесу действий в инвестиционной сфере.

При осуществлении своих функций финансовые институты развития должны действовать как катализатор частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики, а также способствовать созданию и внедрению инноваций, улучшать институциональную среду.

Это видится перспективным направлением в сфере экологического регулирования и перехода к устойчивому развитию Республики Казахстан. Государству на начальной стадии необходимо поддерживать экологические проекты, учитывая их приоритет и значение для долгосрочного развития Республики.

Нефинансовые институты развития не предоставляют ни прямого, ни косвенного финансирования хозяйствующим субъектам. Их задача – формирование инфраструктуры предпринимательской деятельности в широком смысле, включая предоставление специализированных информационных, консультационных и посреднических услуг в тех сферах, где подобные услуги отсутствуют или слабо развиты. К нефинансовым институтам развития относятся технопарки, промышленные парки, «бизнес-инкубаторы», технико-внедренческие и промышленно-производственные особые экономические зоны, центры трансфера технологий, центры субконтракции, центры развития дизайна, центры энергосбережения и др. Такие институты могут играть важную роль в создании кластеров – систем горизонтальных связей в экономике (межфирменных сетей, промышленных районов, особых экономических зон) [9].

Роль данных институтов велика. И проявляется она в самых различных аспектах, в том числе и экологическом регулировании. Необходимо сформировать систему органов, способных коллективно решать вопросы в сфере экологии, наладить связь между государством и бизнес-структурами, усилить ответственность бизнеса, общества перед будущими поколениями; необходимо усилить контроль в сфере природопользования и экологии. Решение данных вопросов требует совместных усилий – не только государства, но и бизнеса, общества, неправительственных организаций.

Литература

- 1 J.P. Evans Environmental governance – Routledge, Taylor and Francies group, 2012; с. 254.
- 2 Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой» экономике. – Астана, 2013. – С. 53.
- 3 Нугербеков С.Н. «Диалектика G-Global». – Астана, 2013.
- 4 Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М.: Юристъ, 1996.
- 5 Экологический Кодекс РК – zakon.kz. Дата обращения к ресурсу: 16.12.2013 г.
- 6 Бабаев С.Н. Актуальные проблемы прокурорского надзора как способ обеспечения законности в сфере административного нормотворчества/ Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. – Ч.3.// Административное, муниципальное, экологическое и земельное и трудовое право; Материалы Всероссийской научно-практической конференции – Воронеж: Изд. ВГУ, 2004.
- 7 Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. – Алматы: Қазақ университеті, 1995.
- 8 Кузнецова Н.В. Экологическое право: схемы и комментарии. – М.: Новый Юрист, 1998.
- 9 Кокорев Р.А. Роль институтов в диверсификации экономики РФ - http://www.un.org/esa/policy/eitconference/report_kokorev_rus.pdf Дата обращения к ресурсу: 16.12.2013 г.

References

- 1 J.P. Evans Environmental governance – Routledge, Taylor and Francies group, 2012; s. 254
- 2 Konceptsiya po perexodu Respubliki Kazaxstan k “Zelenoi” ekonomike– Astana, 2013 g.; s. 53
- 3 Nugerbekov S.N. «Dialektika G-Global»– Astana, 2013 g.
- 4 Erofeev B.V. Ekologicheskoe pravo Rossii – M., Yurist, 1996
- 5 Ekologicheskiiy Kodeks RK – zakon.kz. Data obrasheniya k resursu: 16.12.2013 g.
- 6 Babaev S.N. Aktualnye problem prokurorskogo nadzora kak sposob jbespecheniya zakonnosti v sfere admonistrativnogo normotvorchestva / Rossiiskoe pravovoe gosudarstvo: itogi formirovaniya i perspektivy razvitiya. – Ch.Z.// Administrativnoe, municipalnoe, ekologicheskoe i zemelnoe, i trudovoe pravo; Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferencii – Voronezh; Izd. VGU, 2004
- 7 Baideldinov D.L. Ekologicheskoe zakonodatelstvo Respubliki Kazaxstan – Almaty: Kazak universitet, 1995;
- 8 Kuznetsova N.V. Ekologicheskoe pravo: sxemy i kommentarii. – M.: novyi yurist, 1998.
- 9 Kokorev R.A. Rol institutov v diversifikatsii ekonomiki RF - http://www.un.org/esa/policy/eitconference/report_kokorev_rus.pdf Data obrasheniya k resursu: 16.12.2013 g.