**13. Природоохранная деятельность и экологическая**

 **политика государства.**

Государственное регулирование природной среды имеет относительно короткую историю. Поиск эффективных государственных регуляторов в области природопользования начался фактически в 60-х гг. ХХ столетия, когда многие страны столкнулись с обострением экологической ситуации. В странах с рыночной экономикой были созданы централизованные административные системы управления охраной окружающей среды. Стал реализовываться принцип, введенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1972 г., — « загрязнитель платит». Одновременно государства начали субсидирование природоохранной деятельности.

В 80-х гг. инструментарий государственного регулирования природопользования расширился. В то же время в его применении до сих пор отсутствует системность.

 **1. Воздействие общества на природную среду.**

Активное развитие научной инженерной мысли в ΧΧ веке в совокупности со стремительным ростом населения привели к глобальным изменениям в окружающей среде. Наряду с использованием природных ресурсов для удовлетворения потребностей человека, индустриальный рынок привел к значительному антропогенному воздействию на животный и растительный мир и, как следствие, к нарушению хрупкого экологического равновесия. Потребительское отношение человека к природе лишь как к объекту получения определенных богатств и благ кардинальным образом изменило существовавший ранее природный баланс.

В качестве примера можно привести результаты обследование городов России, которые показали превышение предельно допустимых концентраций (ПДК) для фенола, сероуглерода, бензопелена, аммиака. В 19 городах, где проживает 5,5 млн. человек, отмечено экстремально высокое загрязнение воздуха, превышающие ПДК более чем в 50 раз.

В Казахстане, особенно в отдельных городах, состояние воздушного бассейна обстоит не лучшим образом. В частности в г. Алматы воздушный бассейн загрязняется интенсивно из года в год в нарастающей прогрессии фракцией пыли РМ10. Загрязнение воздуха Алматы фракцией РМ10 превышает норму до 4-х и более раз, в зависимости от районов города. Норма загрязнения этой фракцией в Европейских странах составляет 0,04 мг. на кубический метр воздушного пространства, в России - 0,05. В Казахстане свои нормы ещё не приняты.

В Алматы, как и в ряде других городов нашей страны, наряду с пылевыми частицами, основную экологическую опасность представляет свинец. По некоторым подсчетам в городе ежедневно на улицах двигаются около 800 тыс. автомобилей и сжигают около 40 тонн бензина разных видов и тем самым за год в атмосферу выбрасывается около 60 тонн свинца. Все они оседают на дорогах, деревьях и др. местах и осевшие частицы вздымаются в воздух ветром, которым дышат люди.

 Происходящие природно – климатические трансформации, загрязнение атмосферы и разрушение стратосферного озона, стремительное сокращение биологического разнообразия, деградация земель, истощение запасов пресной воды, изменения гидрологических характеристик экосистемы есть лишь часть тех вопросов, решение которых невозможно осуществить без регулятивных воздействий государственных органов власти, международных организаций.

Вопросы взаимосвязи человеческого общества и природной среды впервые встречаются в трудах Т.Р. Мальтуса, который писал, что ограниченность территории составляет предел роста населения, даже при неограниченной производительности земли. Проблема экономического роста в общественном производстве и пути поддержания устойчивости природных систем рассматриваются членами Римского клуба. Они показали, что погоня за экономическим ростом толкает человечество к катастрофе и предотвратить это возможно путем ограничения и регулирования роста производства и изменения критериев прогресса.

Б. Скипер в своих исследованиях показал, что «если доступный запас ограничен в размерах, спрос, в конечном счете, превысит возможность его удовлетворения независимо от величины имеющегося запаса. Поэтому государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления и поощрять соответствующую демографическую политику». Такой вывод вызван тем, что запасы невозобновляемых ресурсов на земле недостаточны для наращивания производства и потребления населением, а также производственного потребления в масштабах земного шара. Скорость расходования природных ресурсов растет быстрее роста численности населения. Наряду с ростом производства и исчерпывания природных ресурсов происходит высокий рост загрязнения экологической системы Земли.

На планетарном уровне нет действенного механизма урегулирования и возможности контролировать глобальное равновесие в экосистеме земли, за исключением Киотского соглашения, Стокгольмской декларации и Ортуской конвенции 2000 г.

Отдельные страны могут лишь ставить только локальные цели и задачи сокращения загрязнения и нанесения непоправимых повреждений природным ресурсам и собственно самой земле в условиях борьбы за повышение конкурентоспособности страны на мировом рынке товаров и услуг. В подобных условиях государство обязано стремиться к рациональному соответствию производства промышленных товаров и услуг и состоянию природной среды. Следовательно, взаимодействие общества с природой следует строить на безотходном и рациональном производстве.

**13.2. Цель, задачи, принципы и методы природоохранной деятельности государства.**

Исходя из сложившейся экологической ситуации, государственные органы власти определяют общие и конкретные цели, и задачи государственного регулирования природоохранной деятельности.

Общей целью государственного регулирования является сохранение природной среды, содействие нынешнему и будущему поколению людей в реализации возможности жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния. Конкретные цели определяются исходя из сложившейся ситуации. Например, проблема Аральского моря или Семипалатинского полигона.

Основной задачей государственного регулирования природопользования является использование природных ресурсов для функционирования и развития общества с последующим восстановлением и охраной окружающей среды.

Проблема государственного регулирования природопользования возникла относительно недавно и фактически началась в 60-х годах 20 века, когда экологическая ситуация резко обострилась в разных странах мира.

В 1972 г. в Стокгольме была принята Декларация, в которой ее участниками признается необходимость общего подхода к восприятию проблем окружающей среды и созданию общих принципов ее сохранения и улучшения. Во второй главе этого международного документа включены 26 принципов, основными из которых являются следующие:

1) принцип ответственности человека за охрану и улучшение окружающей среды;

2) принцип планирования и управления природопользования ресурсов Земли;

3) принцип особой ответственности человека за природные объекты, находящиеся под серьезной угрозой;

4) принцип защиты от истощения невозобновляемых ресурсов Земли;

5) принцип принятия всех возможных мер для предотвращения загрязнения морских водоемов веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам;

6) принцип планирования населенных пунктов и урбанизации.

Для реализации названных принципов в реальную действительность в Казахстане сформированы соответствующие институциональные структуры. В частности, уполномоченным органом является Министерство охраны окружающей среды РК, территориальные органы Комитета экологического регулирования и контроля, информационно – аналитический центр охраны окружающей среды, Казахский научно – исследовательский институт экологии и климата, Комитет геологии и охраны недр, Комитет экологического регулирования и контроля МООС РК и др. По мере необходимости создаются другие институциональные органы. В частности, для обеспечения экологической безопасности на Каспии при проведении нефтегазовых операций реализуется проект строительства Северо – Каспийской экологической базы реагирования на разливы нефти.

В компетенцию Правительства РК входят следующее: разрабатывает основные направления государственной политики в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, обращения с отходами, стратегические меры по их осуществлению; принимает решения о предоставлении природных ресурсов в природопользование; определяет перечень объектов охраны окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение; определяет перечень объектов охраны окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение; устанавливает границы государственной заповедной зоны в северной части Каспийского моря; порядок ввоза, вывоза и транзита отходов и др. Всего 10 видов. Компетенция уполномоченного органа в области охраны окружающей среды включает более 30 видов деятельности, в число которых входит проведение единой государственной политики по охране окружающей среды, утверждает или согласовывает экологические нормативы и требования, разрабатывает целевые показатели качества окружающей среды и т. д. Определенными обязанностями наделены и местных представительных и исполнительных органов областей и городов республиканского значения.

Казахстан, ратифицировав Ортускую конвенцию в 2000 году, готов не только предоставить общественности доступ к экологической информации, но и проводить эффективную государственную политику в области экологии. В соответствии со статьей 6 Экологического кодекса РК государственное регулирование включает следующие виды: 1. 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;

      7-1) квотирование выбросов парниковых газов;

      7-2) инвентаризацию парниковых газов;

      7-3) установление рыночных механизмов сокращения выбросов и поглощения парниковых газов;

      7-4) систему мониторинга фактических объемов выбросов и поглощения парниковых газов;

      8) государственный экологический мониторинг;

      9) государственный учет природопользователей, источников и участков загрязнения окружающей среды;

      10) экологическое образование и просвещение. https://zakon.uchet.kz/rus/docs/K070000212\_

В экономическом аспекте государственные органы власти реализуют программы по социальной и экономической реабилитации Семипалатинского региона, где от радиоактивного облучения страдают различного рода онкологическими заболеваниями, патологиями крови и сосудов, поражениями кожного покрова. Серьезный санитарный кризис постиг жителей Приаралья, где оголилась большая часть морского дна и на поверхности оказались тонны соли и отравленные химическими удобрениями и пестицидами пески. Здесь были приняты меры по перегораживанию перемычки, что позволило накапливать воду от впадающих рек. Здесь государство направило усилия на обучение бывших рыбаков новым профессиям, возникла растущая потребность в медицинском наблюдении в связи с чрезмерным ростом числа почечных, пищеварительных и респираторных заболеваний.

Глобальный дефицит пресной воды, загрязнение водных объектов, интенсивное развитие добывающей промышленности приводит к наращиванию загрязнения окружающей среды предприятиями энергетики, угольной, нефтяной промышленности, черной и цветной металлургии, увеличиваются вредные выбросы в атмосферу в результате эксплуатации автомобильного транспорта. Все это требует создания специальных государственных программ. Только на обеспечение питьевой водой населения Казахстана Правительство намерено ежегодно выделять до 2020 года 90 млрд. тенге. Из них 60 млрд. тенге из республиканского бюджета и 30 млрд. тенге из местных бюджетов. При этом будет уделено особое внимание на экспертизу проектов и геологоразведочные работы.

Государственное регулирование природопользования, как и в других сферах общественного производства, подразделяется на следующие группы:

1. административно – правовые методы, основанные на правовых нормах и технологических стандартах;
2. экономические методы, стимулирующие природопользователей к выполнению требований охраны различных элементов природной среды.

К административным методам относятся: установление соответствующими государственными органами власти допустимых норм выбросов, запрет на использование отдельных видов сырья или промышленных изделий, определение экологических стандартов для различных видов производств, товаров и услуг. Например, стандарты в производстве бензина для автомашин делятся на категории: Евро-2, Евро-5 и др.

Правовые методы устанавливаются государственными органами власти в виде государственных законов, Указов главы государства, Постановлений правительства.

Таковыми являются принятые в Казахстане: «Экологический кодекс РК», Законы «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», «О защите растений», «Об использовании атомной энергии» и др., а также ряд правительственных постановлений, правил и приказов МООС РК.

В законах, указах, постановлениях, правилах, инструкциях государство определяет общие нормы, стандарты и правила охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Природоохранные нормы представляют собой численные значения соотношений качественных и количественных состояний природоресурсного потенциала или его отдельных составляющих. Например, нормы водопотребления, нормы улавливания и обезвреживания вредных веществ для соблюдения качества атмосферного воздуха. На местном уровне, например, в крупных городах определяются нормативы предельно допустимых выбросов исходя из технико – экономических параметров источников выбросов. Также применяются нормативы предельно допустимой концентрации (ПДК). Санитарно – гигиенические ПДК направлены на максимальное сохранение чистоты атмосферного воздуха, которые благоприятствовали бы гигиеническим условиям жизни людей. Наряду с ПДК используется показатель – критический уровень загрязнения, который показывает, что уровень превышает допустимые нормы и следует срочно принимать меры к снижению уровня загрязнения. Этот показатель нередко приводится в средствах массовой информации в зимний период времени по городам Алматы, Усть-Каменогорск и др.

Экономические методы государственного регулирования природопользования выражаются во введении и расширении платного природопользования, установлении штрафов за загрязнение окружающей среды, введение экологических налогов, которые еще называют “зеленые» налоги, экологическое страхование и др.

В последние десятилетия все больший вес приобретает антимонопольное регулирование государства в сферах связанных с разработкой и использованием природных ресурсов. Монополистические производственные предприятия и фирмы стремятся обойти законодательство и лоббируют свои интересы на государственном и местном уровнях, чтобы обойти проблему восстановления природной среды в интересах смягчения издержек производства и присвоения монопольной ренты.

Следующим методом системы государственного регулирования являются нефинансовые методы. Последние используются государством через информационную систему, посредством которой населению разъясняется важность и необходимость бережного отношения к природе. Многие нефинансовые методы, например, экотуризм только зарождаются и приобретает большую популярность.

**13.3. Механизм и инструменты государственного регулирования природоохранной деятельности**.

Вхождение Республики Казахстан в рыночную экономику определило механизм введенный Организацией экономического сотрудничества и развития сформулированный весьма коротко и емко – «Загрязнитель платит».

Вместе с тем, в период острой борьбы за конкурентоспособность стран объективно назрела необходимость субсидирования природоохранной деятельности со стороны государства.

В механизме государственного регулирования природоохранной деятельности обычно выделяют две группы инструментов:

1. прямые государственные мероприятия, направленные на регулирование природоохранной деятельности;
2. косвенное воздействие макроэкономической политики.

В системе прямых инструментов воздействия государства на природоохранную деятельность населения является экологизация общества. Экологизация общества это процесс формирования системы взглядов общества, направленных на достижение гармонии человека с природой. Его осуществление производится путем развития экологического образования и воспитания, научного обеспечения, экологической пропаганды и участия общественности.

Для развития экологического образования как основы формирования экологической культуры общества необходимо:

* формирование системы непрерывного экологического образования путем внедрения вопросов экологии и устойчивого развития в учебные программы всех уровней образования;
* подготовка специалистов, переподготовка и повышение квалификации кадров в области экологии для всех уровней системы обязательного и дополнительного образования;
* государственная поддержка экологического образования.
* Научное обеспечение экологической безопасности предусматривает формирование теоретических и технологических основ фундаментальных и прикладных научных исследований. Это прежде всего: изучение проблем сохранения биологического разнообразия, научных основ биобезопасности; разработку средств и методов предупреждения и ликвидации загрязнений, реабилитации окружающей среды и утилизации опасных отходов; исследование возможного глобального и регионального изменения климата и его последствий для природной среды; разработку экологически чистых и ресурсосберегающих технологий, производств, видов сырья, материалов и др.

# В числе прямого воздействия государства Экологические фонды играют большую роль в финансировании природоохранных мероприятий. Основной целью экологических фондов является формирование источников финансирования, альтернативных государственному бюджету. Обычно они создаются в дополнение к бюджетным государственным источникам финансирования природоохранных программ. Источники формирования экологических фондов — платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды. [Инструменты и механизмы государственного регулирования охраны окружающей среды](https://works.doklad.ru/view/dhLc2pbjcJ8.html)

 https://works.doklad.ru/view/dhLc2pbjcJ8.html

Государство планомерно воздействует на экологическое состояние природы путем составления экологических программ. Экологические программы представляют собой систему мероприятий, связанных общей целью, источниками финансирования, материальными ресурсами. В реализации программ основную роль играет государство, так как сложность проблем, неопределенность экономической эффективности в обозримый промежуток времени, высокая капиталоемкость делают их непривлекательными для частного капитала. В то же время в реализации программ можно эффективно использовать частные предприятия в качестве конкурсантов для проведения тех или иных мероприятий. Государственные программы направлены на выполнение международных обязательств; охрану и рациональное использование конкретных видов природных ресурсов; охрану особоценных природных объектов (Аральское море в РК, Великие Озера в США); реабилитацию зон экологических бедствий (Чернобыльская авария, взрыв химического комбината в Бхопале и др.); реализацию экологических научно-технических мероприятий.

Косвенное воздействие макроэкономической политики на характер природоохранной деятельности связано с характером последней. Из опыта Республики Казахстан вытекает, что стимулирование иностранных инвестиций ведет к все большему расширению экологически опасных производств (например, освоение прибрежных вод Каспийского моря и мертвые тушки тюленей).

К инструментам косвенного воздействия государственных органов власти ныне относят следующие элементы:

а) природные кадастры;

б) введение и расширение практики платного природопользования;

в) платежи за загрязнение окружающей среды, освобождение от налогообложения и другие налоговые льготы;

г) поощрительные цены на экологически чистую продукцию и снижение цен на экологически неблагоприятные товары и услуги;

д) экологическое страхование;

е) продажа прав на загрязнение окружающей среды;

ж) система субсидий государственных и местных органов власти;

з) нормы амортизации основных природоохранных производственных фондов.

В природоохранной деятельности важную роль играет система кадастров. Кадастры природных ресурсов – это свод экономических, технических и организационных показателей, характеризующих качественные и количественные показатели природного ресурса, состав и категории природопользователей. Данные кадастров являются базой для стоимостной оценки природного ресурса, определения системы мер по рекреации и оздоровлению окружающей среды. В систему природных кадастров Казахстана входят: земельный кадастр, кадастр месторождений полезных ископаемых, лесной кадастр, водный кадастр, Красная книга редких животных и растений, реестр природнозаповедных территорий и объектов, включающий национальные парки, заповедники и памятники природы.

Рациональное использование природных ресурсов объективно привело к платности природопользования. Опыт различных стран определил следующие виды платежей:

- плата за право пользования природными ресурсами, воспроизводство и охрану природных ресурсов;

- плата за землю;

- плата за пользование водными ресурсами;

- плата за ресурсы животного мира;

- плата за загрязнение окружающей среды, которая проявляется как компенсационная, стимулирующая и экономическая.

В систему платежей за природные ресурсы входят также штрафы и санкции. Они налагаются органами власти за почворазрушающую обработку земель, загрязнение почвы, воздушной и водной сферы токсичными материалами и др.

К инструментам природоохранной деятельности государства относятся также ускоренная амортизация основных фондов, используемых в природоохранных целях (фильтры на ТЭЦ и др.), льготное кредитование и субсидирование природоохранной деятельности, установление системы цен с учетом природоемкости, а также экологической целесообразности товаров и услуг.

# На основе Киотского Соглашения в мировую практику внедрена продажа прав на загрязнение, которая направлена на оптимизацию затрат предприятий с учетом наносимого ими экологического ущерба. Продажа прав на загрязнение окружающей среды основана на введении лимита выбросов загрязняющих окружающую среду. Увеличение выбросов загрязняющих среду приводит к штрафным санкциям. Если дополнительное расширение и увеличение производства повышает объем выбросов, то предприятие обязано совершенствовать очистительные сооружения или приобрести у государства право на дополнительное загрязнение, что увеличивает издержки.  Необходимы развитие ресурсосберегающих технологий и снижение доли экологически **"грязных"** производств, внедрение экологических условий и требований во все разрабатываемые государственные, региональные и отраслевые программы путем совершенствования экономических механизмов природопользования, государственного экологического **внедрением экономических инструментов стимулирования охраны окружающей среды.**Стимулирование природопользователей в проведении природоохранных мероприятий и рациональном использовании природных ресурсов должно проводиться с помощью экономического механизма природопользования, предусматривающего систему экологических платежей. Платежи за загрязнение окружающей среды обеспечивают экономическое стимулирование снижения загрязнения окружающей среды через механизм повышения ставок за сверхнормативное использование ресурсов или сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ. **Основные направления и механизмы обеспечения экологической безопасности. https://articlekz.com/article/20904**

Важным инструментом природоохранной деятельности государства становится экологическое страхование, которое обеспечивает возможность компенсации части причиняемых убытков, создает дополнительные источники финансирования природоохранных мероприятий. Страхование позволяет определить аварийно – опасные объекты, компенсировать убытки застрахованных предприятий, стимулировать соблюдение технологий производства. Экологическое страхование представляет собой страхование ответственности предприятий — источников повышенного риска за причинение убытков в связи с аварией, технологическими нарушениями, стихийными бедствиями, приведшими к загрязнению окружающей среды. Страхование позволяет распределить риски во времени и пространстве, компенсировать убытки застрахованного предприятия и третьих лиц, стимулировать четкое соблюдение технологии, повысить эффективность использования денежных фондов. Государственные органы власти утверждают перечень экологически неблагоприятных объектов, рассчитывают потенциально возможные убытки, устанавливают ставки страхового взноса по каждому предприятию.

Одним из действенных регуляторов природоохранной деятельности является налогообложение. Льготное налогообложение относится к предприятиям перерабатывающие отходы и выпускающие из них товары.

Эффективность природоохранной деятельности природопользователей определяется созданием финансовых стимулов, а также контроля, экологического мониторинга и статистики, оптимизации разрешительной системы природопользования и экологической экспертизы.

Тем самым государство стремится минимизировать для природы ущерб, наносимый производством и общественными бытовыми отходами, а также перенести экономическую активность со всего общества на отдельные предприятия. Этот вид налогов в научной литературе еще называют «зеленые» налоги. Государство также устанавливает пониженные или экологические налоги с учетом экономичности производства выпускаемой продукции для развития ресурсосберегающих и малоотходных технологий.

Регулятором природоохранной деятельности являются экологические государственные программы, где определены цель, задачи, источники финансирования и материальные ресурсы, обеспечивающие выполнение запланированных мероприятий. Программы включают реализацию научно – технических мероприятий, охрану особо ценных природных объектов, рациональное использование редких природных ресурсов, реабилитацию зон экологических бедствий, а также выполнение международных программ. На тендерной основе привлекаются частные фирмы в качестве исполнителей намеченных в программе мероприятий.

Природоохранная деятельность в Казахстане стоит весьма остро, т.к. загрязняющее производство сопровождает добычу и переработку нефтяной, газовой, цветной и черной металлургии, происходит резкий рост урбанизации населения и т.д. Поэтому государству необходимо усилить как регулирующую, так и контролирующую функции.

**Краткие выводы.**

1.Потребительское отношение человека к природе лишь как к объекту получения определенных богатств и благ кардинальным образом изменило существовавший ранее природный баланс из-за значительного антропогенного воздействия на животный и растительный мир, остро проявился бесхозяйственные отношения к природным ресурсам.

2.Природой пользуются в каждой стране отдельно, но так как в ней все взаимосвязано и земной шар ныне уже не настолько велик из-за современных скоростей, то цели, задачи и принципы природопользования должны быть едины для всех и государственное регулирование во всех странах должно исходить из международных документов.

3.Отличительной особенностью государственного регулирования в Казахстане от других постсоветских государств являются незаживающие раны Семипалатинского и др. полигонов, но испытанию атомного бактериологического вооружения, которые накладывают свою специфику природоохранной деятельности государственных органов власти.

4.В Казахстане постепенно, на законодательном уровне, вводятся различные механизмы и инструменты природоохранной деятельности, исходя из интересов самой природы, местного населения, животного и растительного мира и государства в целом.

**Вопросы и учебные задания**

1. Назовите основные документы, на основе которых осуществляются природоохранная деятельность государства в Казахстане. Приведите примеры того, как они исполняются органами власти, предприятиями и учреждениями, гражданами страны.
2. Рассмотрите на примере некоторых европейских стран и Казахстана правомерность квот по продаже прав на загрязнения окружающей среды.
3. Перечислите какие кадастры природных ресурсов вы знаете? Можете ли привести примеры редких животных и растений внесеных в Красную книгу Казахстана.
4. Государственная деятельность в области охраны окружающей среды осуществляется различными методами. Среди них: штрафы; законодательная регламентация (определение предельно допустимых норм выброса вредных веществ), государственные субсидии фирмам для уменьшения загрязнений. Сравните их с точки зрения воздействия на состояние окружающей среды и на экономическую эффективность.
5. Как влияют природно-климатические условия на экономическое развитие регионов и их производственную специализацию?