

ӘОЖ 347.2/.3:[502:330.15]

Е.М. Бағылбек

Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, қаржы, кеден және экологиялық құқық кафедрасы. Қазақстан, Алматы қ.
E-mail: eldar_doni_411@mail.ru

Қоршаған ортаны қорғау саласында экономикалық ынталандыру тетіктерін жетілдіру мәселелері

Мақала қоршаған ортаны қорғау саласындағы экономикалық ынталандыру тетіктерін жетілдіру мәселелеріне арналған. Автор мақаланың басында тәуелсіз Қазақстанның экологиялық заңнамасының дамуына тоқтала отырып, экологиялық құқықтық қатынастарды реттеудегі экономикалық әдістердің орны мен мәнін ашып көрсетеді. Одан әрі ғалымдардың ұсынған экономикалық ынталандыру тетіктерінің бағыттарын саралай келе экологиялық заңнаманың өзгерістер енгізуді қажет ететіні туралы ұсыныстар жасайды.

Түйін сөздер: экономикалық басқару әдістері, экономикалық ынталандыру тетіктері, салықтық жеңілдіктер, экологиялық талаптар.

E.M. Bagylbek

Problems of improving the mechanism of economic incentives in the field of environmental protection

Author of the article considers the problem of improving economic incentives in the field of environmental protection. The author examines the development of environmental legislation of Kazakhstan, as well as the role and nature of economic methods of regulation in the environment - legal relations. Later, scientists examined the proposals in respect of the environmental incentive mechanism, the author makes suggestions on Amendments to environmental legislation.

Key words: methods of economic management, economic incentives, tax incentives, environmental requirements.

Е.М. Бағылбек

Проблемы совершенствования экономических механизмов стимулирования в области охраны окружающей среды

Автор в статье рассматривает проблемы совершенствования экономического стимулирования в сфере охраны окружающей среды. Автор рассматривает развитие экологического законодательства РК, а также роль и сущность экономических методов в регулировании эколого-правовых отношений. Рассмотрев предложения ученых в отношении механизма экологического стимулирования, автор делает предложения о внесении изменений в экологическое законодательство.

Ключевые слова: методы экономического управления, методы экономического стимулирования, налоговые льготы, экологические требования.

1991 жылы кеңес үкіметінің ыдырауымен және егеменді жаңа мемлекетіміздің пайда болуымен Қазақстанның экологиялық заңнамасы дамуының жаңа кезеңі басталды. Бұл кезеңдегі қоршаған ортаны қорғауға байланысты негізгі базистік акт 1991 жылы 18 маусымда қабылданған «ҚазКСР қоршаған ортаны қорғау туралы» заңы болды.

1995 жылы 30 тамызда бүкілхалықтық референдумда жаңа Конституцияны қабылдаумен экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету бойынша қатынастарды құқықтық реттеудің жаңа кезеңі басталды. Біріншіден, алғаш рет жерге жеке меншік заңды тұрғыдан бекітілді. Екіншіден, Конституцияда еліміздің тәуелсіз дамуы жағдайындағы табиғи ресурстар-

ды пайдалану мен қоршаған ортаны қорғау саласындағы мемлекеттік саясаттың негізгі бастаулары бекітілді. Үшіншіден, табиғат пен қоғамның өзара әрекеттесуі саласындағы құқық шығармашылық жұмыстарын күшейтудің конституциялық-құқықтық негізі қалыптасты. Аталған уақыт кезеңіндегі қоршаған ортаны қорғау саласындағы негізгі заңнамалық құжат ретінде 1997 ж. 15 шілдедегі «Қоршаған ортаны қорғау туралы» ҚР заңы танылды. Бұл заң 2007 жылы Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексын қабылдағанға дейін қолданыста болды. Жаңа кодекстің қабылдануымен экология саласындағы нормалар жүйеленіп, бірқатар нормативтік актілер күшін жойды.

Қазақстан Республикасының табиғат ресурстары отандық экономиканың негізі болып табылады. Табиғат ресурстарына Конституцияда ерекше мәртебе берілген. Расында табиғат ресурстарын ұтымды пайдалану мемлекетіміздің өндірістік және өндірістік емес саласының ондаған жылдарға тұрақты дамуын қамтамасыз ете алады. Осы тұрғыдан алғанда шаруашылық қызмет субъектілерін экономикалық ынталандыруға бағытталған табиғат пайдалану саласындағы мемлекеттік саясатқа ерекше маңыздылық беріледі.

Қазіргі таңда экология саласындағы басқару әдістер төңірегінде қызу пікірталастар орын алып жүр.

Кенес үкіметінде ұзақ уақыт бойы басқарудың әкімшілік-құқықтық әдістері қолданылып келді. Бұл табиғи ресурстарға тек мемлекеттік меншік жағдайындағы жоспарлы экономикаға тән құбылыс болып табылады. 1980 жылдардың соңында жер және экологиялық қатынастарды реттеудің әкімшілік, биліктік әдістерінен қоғамдық қатынастардың қатысушыларының теңдігіне негізделген экономикалық реттеу әдістеріне көшу жарияланған болатын [3, 43 б.].

Қоғамдық қатынастар қатысушыларының теңдігі экономикалық әдістердің жалғыз ерекшелігі емес.

Мысалы, В.Д. Ермаков пен А.Я. Сухаревтың айтуынша, табиғат пайдаланудың экологиялық механизмдері экономикалық және құқықтық жауапкершілік нормалар жүйесін қамтиды, сонымен бірге:

– шаруашылық субъектілерінің экологиялық талаптарды орындауда экономикалық мүдделілігін және жауапкершілігін арттыруды;

– экологиялық міндеттерді шешуге арналған құралдарды тиімді пайдалану мақсатында қаржыларды қалыптастыру және бөлуді қамтамасыз етеді [4, 299 б.].

Экономикалық басқару әдістердің басты белгісі басқарылатын субъектілердің экономикалық мүдделеріне бағытталатындығында.

Экология саласындағы басқарудың экономикалық әдістеріне экологиялық төлемдер мен салықтарды жүргізу, міндетті экологиялық сақтандыру, қоршаған ортаны қорғау бойынша қызметті ынталандыруды жатқызуға болады. Экономикалық әдістер шаруашылық қызмет субъектілерінің материалдық шығындарды анықтау жолымен қызметі нәтижесінде қоршаған ортаның ластануын төмендетуге бағытталған. Экономикалық ынталандырудың мәні жер пайдаланушылардың шектеулі қорғауды қоса жерді ұтымды пайдалануға тікелей мүдделілігін туындатуға болып табылады.

Қоршаған ортаны қорғауды және табиғат пайдалануды экономикалық реттеудің тетіктері Экологиялық кодекстің 95-бабында көрініс тапқан, оған сәйкес, мыналар: қоршаған ортаны қорғау жөніндегі іс-шараларды жоспарлау мен қаржыландыру; қоршаған ортаға эмиссиялар үшін ақы төлеу; табиғи ресурстардың жеке-леген түрлерін пайдаланғаны үшін ақы төлеу; қоршаған ортаны қорғауды экономикалық ынталандыру; қоршаған ортаға эмиссияларды басқарудың нарықтық тетіктері; парниктік газдар шығарындылары мен сіңірулерін азайтудың нарықтық тетіктері; экологиялық сақтандыру; қоршаған ортаға келтірілген залалды экономикалық бағалау қоршаған ортаны қорғауды және табиғат пайдалануды экономикалық реттеу тетіктерінің түрлері болып табылады.

Қоршаған ортаны қорғауға және оның сапасын жақсартуға бағытталған технологиялық, техникалық, ұйымдық, әлеуметтік және экономикалық шаралар кешені қоршаған ортаны қорғау жөніндегі іс-шаралар болып табылады.

Қоршаған ортаны қорғау жөніндегі іс-шараларға:

1) экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз етуге бағытталған;

2) қоршаған ортаның сапалық сипаттамаларын арттыру арқылы қоршаған орта құрауыштарының жай-күйін жақсартатын;

3) экологиялық жүйелердің жай-күйін тұрақтандыру мен жақсартуға, биологиялық

эртүрлілікті сақтауға, табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мен молықтыруға ықпал ететін;

4) қоршаған ортаға және халықтың денсаулығына залал келтірудің алдын алатын және оларды болғызбайтын;

4-1) жойылуы қиын органикалық ластанушыларды қоса алғанда, қауіпті химиялық заттарды қауіпсіз басқаруды қамтамасыз етуге бағытталған;

5) қоршаған ортаны қорғауға, табиғатты ұтымды пайдалануға және қоршаған ортаны басқарудың халықаралық стандарттарын енгізуге бағытталған әдістер мен технологияларды жетілдіретін;

6) өндірістік экологиялық бақылауды дамытатын;

7) қоршаған ортаны қорғау саласындағы ақпараттық жүйелерді қалыптастыратын және экологиялық ақпарат беруге ықпал ететін;

8) экологиялық білімді насихаттауға, тұрақты даму үшін экологиялық білім мен ағарту ісіне ықпал ететін;

9) парниктік газдар шығарындыларының көлемін азайтуға және (немесе) парниктік газдардың сіңірілуін арттыруға бағытталған іс-шаралар жатқызылады[4].

ҚР ЭК-нің 97-бабына сәйкес, қоршаған ортаны қорғау жөніндегі іс-шараларды қаржыландыру:

1) бюджет қаражаты;

2) табиғат пайдаланушылардың өз қаражаттары;

3) Қазақстан Республикасының заңнамасында тыйым салынбаған өзге де көздер есебінен жүзеге асырылады.

Экологиялық қауіпсіздік тұжырымдамасында табиғат пайдаланушыларды табиғат қорғау іс-шараларын жүзеге асыруға және табиғат ресурстарын тиімді пайдалануға ынталандыру экологиялық төлемдер жүйесін қамтитын табиғат пайдаланудың экономикалық тетіктері арқылы жүзеге асырылуы тиістігі қарастырылған [6].

Қоршаған ортаны қорғау саласындағы экономикалық ынталандырудың негізгі мәселелері қолданыстағы экологиялық заңнамада экологиялық нормалар мен талаптарды орындағаны, жаңа экологиялық таза, қалдықсыз немесе аз қалдықты технологияларды өндіріске енгізгені үшін алуға болатын жеңілдіктер туралы ешқандай норма қарастырылмаған. Дегенмен

заң ғалымдары өздерінің ғылыми еңбектерінде бұл мәселеге қатысты өз ұсыныстары мен ойларын білдіріп те жүргені белгілі.

Мысалы, Д.Л. Байдельдинов пен С.Д. Бекішева келесідей экономикалық ынталандыру шараларының тізімін ұсынады:

Экономикалық ынталандыру шараларына мыналарды жатқызуға болады:

- өндіріске экологиялық қауіпсіз технологиялар енгізген жағдайда салықтық және өзге де жеңілдіктер белгілеу;

- экологиялық таза өнімдер үшін үстеме және көтермелеу бағаларын қолдану;

- экологиялық зиянды өнімдерге арнайы салықтар салуды енгізу;

- шаруашылық қызметін жүзеге асыру барысында экологиялық талаптарды сақтаушы кәсіпорындарға жеңілдікпен несие беруді қолдану [7, 165-166 б.].

Ал М.Ж. Абдраимова экономикалық ынталандыру келесідей бағыттар жүзеге асырылуы керек деп болжайды:

- табиғат қорғау шараларын сақтаған жағдайда салықтық жеңілдіктер. Салықтық жеңілдіктер тиісті заңдарда салықтардың жекелеген түрлері бойынша бекітілуі тиіс;

- салықтан босату. Бұл норманы жүзеге асыру үшін нақты салықтар мен алымдарды есептеу тәртібін реттейтін тиісті нормативтік актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажет. Негізгі өзгерістер ҚР Салық кодексіне енгізілуі тиіс;

- шаруашылық қызметін жүзеге асыру барысында экологиялық талаптарды сақтаған субъектілерге жеңілдікпен несие беру;

- инновацияларды енгізу мен табиғи ресурстарды тиімді пайдалануға ынталандыру;

- тиімді және аз қалдық шығаратын технологияларды ендіру мен дамытуды ынталандыру.

- өндіріс қалдықтарын жою және қайта өңдеуді ендіру мен дамытуды ынталандыру. Бір жағынан, қолданысқа қайта өндіретін жаңа өндіріс құралдарын ендіру керек, екінші жағынан, қолданыстағы құралдарды дамыту қажет.

Аталған мәселені шешу үшін техниканы жою жүйесіне кіретін кәсіпорындар мен ұйымдар үшін жерді жалдау төлемдерінің жеңілдетілген базалық ставкаларын белгілеуге болады;

- экологиялық таза өнімдер үшін көтермелеу бағалары мен үстемелер қолдану;

– экологиялық зиянды өнімдер үшін арнайы салық салу тәртібін енгізу [8, 66-67 бб.].

Көптеген ғалымдардың айтуынша, экономикалық ынталандыру туралы нормаларды іске асыру механизмі ретінде салықтық және өзге де жеңілдіктерден өзге, жеңілдікпен несие беру, бюджеттік қаржылар бөлу, жаңа ғылыми, атап айтқанда, табиғат қорғау технологияларын және арнайы құрылғыларды елімізге кедендік алымсыз кіргізу, кейбір жұмыстарды қосымша құн салығынан босату жән т.б. қарастыруға болады. Табиғат қорғау нарығында жұмыс жасайтын және қызмет көрсететін кәсіпкерлерді төтенше техногендік және төтенше табиғи жағдайлардың зардаптарын болдырмау және жою барысында заманауи технологияларды пайдалануын түрлі жолдармен ынталандыру да аталған жеңілдіктер тізімінен орын алуы тиіс [9, 9-10 бб.].

Одан кейін мамандар экологиялық қызмет нарығын дамытудың маңызды ынталандыру шарасы ретінде қоршаған ортаны қорғау мақсатында іске асырылатын кәсіпкерлік қызметті реттеу тетіктерін анықтайтын арнайы заң қабылдау мүмкіндігін айтып жүр.

Э.Р.Черняховскийдің пайымдауынша, кәсіпкерлікке негізделген экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жүйесі нақты нәтиже бере бастауы үшін, бүгін атқарушы билік органдары тарапынан ұзақ мерзімді жоспарлау мен үйлестіру қажет. Бүгінгі таңда табиғат қорғау белгілі бір себептерге байланысты нарықтық өнім болып табылмай отырғандығы себепті тек нарықтық тетіктер арқылы тиімді реттелмейді, сол үшін мемлекет тарапынан үйлестіру маңызды болып табылады. Бұдан басқа табиғат қорғау қызметі қоғамның өмірлік мүдделерінің пәні болғандықтан бұл мүддені бірінші кезекте мемлекет қамтамасыз етуі тиіс [10, 9-10 бб.].

Біздің ойымызша, ҚР экологиялық кодексінің «Қоршаған ортаны қорғауды экономикалық ынталандыру» деп аталатын 103-бабын алып тастау ерте жасалған әрекет деп санаймыз. Себебі елімізде экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету үшін табиғат пайдаланушылардың орны

ерекше екендігі белгілі. Өкінішке орай, табиғат пайдаланушылардың басым көпшілігі тек пайда табу мақсатын көздейтіндігін ескерсек, табиғат пайдаланушылардың қоршаған ортаны қорғау мен табиғи ресурстарды тиімді пайдалануға ұмтылдыру қазіргі нарық заманында тек сөз жүзінде мүмкін емес екендігі де бізге белгілі. Сол себепті ҚР Экологиялық кодексінде бұрын болған 103-бапты қайта енгізіп қана қоймай, сонымен қатар ол бапта қоршаған ортаны қорғауды экономикалық ынталандырудың нақты шараларын да бекіту дұрыс болады деп санаймыз. Сөйтіп, ол бапты төмендегідей ұсынамыз:

Экономикалық ынталандыру келесі бағыттар бойынша жүзеге асырылуы тиіс:

- табиғат қорғау шараларын сақтаған жағдайда салықтық жеңілдіктер. Салықтық жеңілдіктер тиісті заңдарда салықтардың жеке-леген түрлері бойынша бекітілуі тиіс;
- салықтан босату. Бұл норманы жүзеге асыру үшін нақты салықтар мен алымдарды есептеу тәртібін реттейтін тиісті нормативтік актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажет. Негізгі өзгерістер ҚР Салық кодексіне енгізілуі тиіс;
- шаруашылық қызметін жүзеге асыру барысында экологиялық талаптарды сақтаған субъектілерге жеңілдікпен несие беру;
- инновацияларды енгізу мен табиғи ресурстарды тиімді пайдалануға ынталандыру;
- тиімді және аз қалдық шығаратын технологияларды ендіру мен дамытуды ынталандыру.
- өндіріс қалдықтарын жою мен қайта өңдеуді ендіру мен дамытуды ынталандыру.
- экологиялық таза өнімдер үшін көтермелеу бағалары мен үстемелер қолдану;
- экологиялық зиянды өнімдер үшін арнайы салық салу тәртібін енгізу.

Қазақстан Республикасы экологиялық кодексіне тиісті өзгерістер енгізілгеннен кейін сәйкесінше экономикалық ынталандыру шараларына байланысты ұлттық заңнама жүйесіне де тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажет.

Әдебиеттер

1. Культелеев С.Т. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: Дәуір, 2003. – 328 с.
2. Байдельдинов Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 188 с.
3. Абдраимов Б.Ж., Боголюбов С.А. Земельное право России и Казахстана. – М.: Юристъ, 2007. – 454 с.
4. Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. – М.: ИМПЭ, 1997. – 480 с.

5. Земельное право / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М., 2000. – 400 с.
6. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы: одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года № 1241 // Справочно-правовая система Юрист, 2007.
7. Байдельдинов Д.Л., Бекишева С.Д. Экологическое право Республики Казахстан. – Алматы: Интерлигал, 2004. – 312 с.
8. Абдраимова М.Ж. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Алматы, 2008.
9. Черняховский Э.Р. Проблемы формирования экономического механизма предпринимательства на рынке природоохранных работ и услуг // Экономика природопользования: Обзорная информация. – М.: ВИНТИ, 2004. – № 5. – С.77-82.
10. Косдавлетов К.К. Правовые основы экологической безопасности Республики Казахстан: Автореф. канд. юрид. наук: 12.00.06. – Алматы, 2000. – 29 с.

References

1. Kultelev S.T. Environmental Law of the Republic of Kazakhstan . – Almaty: Dauir, 2003 . – 328 p.
2. Baideldinov D.L. Environmental legislation of the Republic of Kazakhstan . – Almaty: Zheti Zhargy, 1995 . – 188 p.
3. Abdraimov B.J., Bogolyubov S.A. Land law in Russia and Kazakhstan . – М.: Yurist, 2007 . – 454 p.
4. Environmental Law Russia / Ed. VD Ermakova and A.Y. Sukharev . – М.: IMPE, 1997 . – 480 p.
5. Land Law / Ed. S.A. Bogolyubov. – М.: NORMA- INFRA-M., 2000. – 400 p.
6. Ecological Security Concept of the Republic of Kazakhstan for 2004-2015: approved by Decree of the President of Kazakhstan dated December 3, 2003 № 1241 // Legal Reference System Lawyer, 2007.
7. Baideldinov D.L., Bekisheva S.D. Environmental Law of the Republic of Kazakhstan . – Almaty: Interlegal, 2004 . – 312 p.
8. Abdraimova M.J. Problems of legal environmental security of the Republic of Kazakhstan. Thesis for the scientific degree of Candidate of Sciences. – Almaty, 2008.
9. Chernyakhovskii E.R. Problems of formation mechanism of economic enterprise in the market works and environmental services // Environmental Economics: An overview . – Moscow: VINITI, 2004. – № 5. – 77-82 p.
10. Kosdavletov K.K. Legal basis of ecological security of Kazakhstan : Author. Candidate . jurid. Sciences: 12.00.06 . – Almaty, 2000. – 29 p.