

УДК 336.5.02

**Бюджетное финансирование охраны окружающей среды:
современная оценка и тенденции развития****Лизунова Е.Н.**

Кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов Казанского (Приволжского) федерального университета

Современная практика государственного финансирования природоохранных мероприятий предполагает участие в этом процессе бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В статье анализируется структура бюджетных источников финансирования охраны окружающей среды, её изменение за последнее десятилетие, оценивается роль федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в финансовом обеспечении природоохранных мероприятий, рассматриваются перспективы организации бюджетного финансирования охраны окружающей среды.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, федеральный бюджет, консолидированный бюджет субъекта РФ, плата за негативное воздействие на окружающую среду, расходы бюджета, государственная программа.

В последние годы в нашей стране, как и во всем мире, большое внимание уделяется проблемам охраны окружающей среды и рационального природопользования. Решение обострившихся экологических проблем и предотвращение возникновения новых требует значительных финансовых ресурсов, как со стороны бизнеса, так и со стороны государства. Ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях обозначена в качестве одного из принципов реализации «Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г.» [1]. Наряду с прочим это предполагает государственные (муниципальные) расходы на осуществление природоохранных мероприятий.

Природоохранные расходы являются неотъемлемой частью расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. За последнее десятилетие расходы, направленные на охрану окружающей среды из бюджетов разных уровней бюджетной системы РФ, как свидетельствуют данные таблицы 1, возросли более чем в 3,7 раза. Что касается их доли

в общем объеме бюджетных расходов, то, к сожалению, она не дотягивает даже до 0,5 %; хотя следует заметить, что в динамике этого показателя наблюдается положительная тенденция. Для сравнения отметим, по данным Федеральной службы государственной статистики, в структуре расходов консолидированного бюджета Германии расходы на защиту окружающей среды в 2013 г. составляли 1,3 %, Канады, Великобритании, Франции, Италии – 1,8 %, Китая, Норвегии – 1,9 %, Швейцарии – 2,5 %, Японии – 3,6 % [2]. В то же время менее одного процента расходы на защиту окружающей среды составляют в расходах консолидированного бюджета Казахстана (0,3 %), Финляндии (0,4 %), Швеции (0,6 %), Дании (0,7 %), Португалии (0,8 %) [2].

Платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде является одним из основных принципов охраны окружающей среды, установленных Федеральным законом от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3]. В соответствии со ст. 16 данного документа, за выбросы в атмосферный воздух и сбросы в водные объекты загрязняющих веществ, а также за размещение отходов производства и потребления взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду. Кроме того, за нарушение законодательства в об-

ласти охраны окружающей среды предусмотрены денежные взыскания (штрафы). Необходимо также отметить, что 2017 г., который был объявлен в России Годом экологии, был ознаменован введением экологического сбора, уплачиваемого производителями и импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств. В 2017 г. объём поступлений по экологическому сбору составил 1334,12 млн. руб.

В отличие от динамики бюджетных расходов на охрану окружающей среды, динамика поступлений в бюджетную систему РФ в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду за период 2008-2017 гг. носит разнонаправленный характер, что отражают данные таблицы 1.

С 2014 г. основная часть расходов бюджетной системы РФ на охрану окружающей среды приходится на федеральный бюджет, до этого, как показывают данные таблицы 2, преобладающая часть бюджетных расходов на природоохранную деятельность приходилась на консолидированные бюджеты регионов. Так, если в 2008 г. доля средств федерального бюджета в расходах на охрану окружающей среды составляла лишь 33 %, то в 2014 г. она достигла уже 64 %, а в 2017 г. – 77 %. При этом обращает на себя внимание значительный рост рассматриваемых расходов федерального бюджета: за исследуемый десятилетний период они увеличились более чем в 9 раз, тогда как расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ возросли лишь в 1,3 раза.

Сложившуюся динамику во многом объясняет тот факт, что Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы»

Динамика расходов на охрану окружающей среды и поступлений в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду консолидированного бюджета РФ [4]

Годы	Расходы по разделу «Охрана окружающей среды»		Плата за негативное воздействие на окружающую среду, млн. руб.	Штрафы за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, млн. руб.
	в млн. руб.	в % к общему объему расходов		
2008	31 227,93	0,22	19 101,95	585,99
2009	29 574,63	0,16	18 689,84	527,85
2010	28 326,43	0,16	20 666,26	653,87
2011	38 593,60	0,19	22 162,29	642,05
2012	43 160,01	0,19	29 072,83	794,94
2013	47 047,09	0,19	30 813,64	871,16
2014	70 206,60	0,25	27 681,09	993,19
2015	71 711,71	0,24	26 792,41	1 054,63
2016	83 975,11	0,27	22 156,16	1 047,47
2017	116 282,43	0,36	14 220,91	1 113,98

**Таблица 2
Динамика расходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ на охрану окружающей среды, млн. руб. [4]**

Год	Расходы федерального бюджета на охрану окружающей среды	Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на охрану окружающей среды
2008	10 172,55	21 055,39
2009	13 040,56	16 534,07
2010	13 471,85	14 854,57
2011	17 561,09	21 850,96
2012	22 493,60	21 784,18
2013	24 258,44	24 753,13
2014	46 366,34	25 673,00
2015	49 659,37	22 145,23
2016	63 083,96	22 177,93
2017	92 358,20	27 770,07

[5], к сфере реализации которой отнесены вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на территории Российской Федерации. Цели данной Программы относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, поэтому финансовое обеспечение реализации Программы осуществляется не только за счет средств федерального бюджета (в том числе предоставляемых бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в виде субвенций и на поддержку субъектов РФ посредством распределения субсидий), хотя среди бюджетных источников федеральные средства являются преобладающими, но также и за счет средств самих консолидированных бюджетов субъектов РФ и, конечно же, за счет внебюджетных источников.

Программный формат расходов на охрану окружающей среды характерен не только для федерального бюджета, но и для бюджетов субъектов РФ: регионы разрабатывают свои проекты в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба. Право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды предусмотрено статьей 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Так, например, в Республике Татарстан реализуется Государственная программа «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов РТ на 2014-2020 годы», утвержденная

Постановлением Кабинета Министров РТ от 28.12.2013 г. № 1083; в Республике Башкортостан реализация природоохранных и природоресурсных мероприятий осуществляется в рамках Государственной программы «Экология и природные ресурсы Республики Башкортостан» на 2014-2020 гг., утверждённой Постановлением Правительства РБ от 18.02.2014 г. № 61; в городе Москве расходы экологической направленности включены в Государственную программу «Развитие здравоохранения города Москвы (Столичное здравоохранение)» на 2012-2020 гг. (подпрограмма «Охрана окружающей среды и улучшение экологической ситуации в городе Москве в целях укрепления здоровья населения»), утвержденную Постановлением Правительства Москвы от 4 октября 2011 г. № 461-ПП.

С учетом специфики территорий страны объемы природоохранных расходов, их доля в общем объеме расходов конкретных бюджетов регионов, конечно же, различны. В таблице 3 представлена информация о расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ по разделу «Охрана окружающей среды» в 2017 г. в разрезе федеральных округов. Центральный федеральный округ (ЦФО) является лидером по объему этих расходов: на долю консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в ЦФО, пришлось 44 % от общего объема расходов природоохранного характера, осуществленных в 2017 г. из региональных и местных бюджетов. По каждому из федеральных округов в таблице 3 выделена тройка регионов, характеризующихся наибольшими объемами расходов на охрану окружающей среды, и регион, с наименьшим объемом природоохранных расходов.

В пятерку регионов-лидеров по объему расходов на охрану окружающей среды по результатам 2017 г. вошли: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Нижегородская область, Волгоградская область. На последних двух позициях данного рейтинга – Республика Калмыкия, Республика Ингушетия. Безусловно, экологическая ситуация различается по регионам, кроме того, многое зависит от доходных возможностей бюджета, но ведь необходимо учитывать и то, что в регионах природоохранные мероприятия реализуются не только за счет средств региональных и местных бюджетов, но и за счет средств, поступающих напрямую из федерального бюджета. И что ещё важно, бюджетные

Таблица 3
Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на охрану окружающей среды в 2017 г. в разрезе федеральных округов [6]

Федеральные округа/ субъекты РФ	Сумма, млн. руб.	Уд. вес в общем объеме расходов консолидированного бюджета региона, %
1	2	3
1. Центральный федеральный округ	12 202,23	х
1.1. г.Москва	8 866,05	0,42
1.2. Московская область	1 930,50	0,31
1.3. Воронежская область	233,78	0,22
1.4. Орловская область	14,96	0,04
2. Северо-Западный федеральный округ	2 918,82	х
2.1. г.Санкт-Петербург	1 476,27	0,26
2.2. Калининградская область	558,05	0,49
2.3. Ленинградская область	279,05	0,20
2.4. Республика Карелия	15,33	0,04
3. Южный федеральный округ	1 978,94	х
3.1. Волгоградская область	861,00	0,79
3.2. Ростовская область	373,64	0,20
3.3. Республика Крым	335,40	0,21
3.4. Республика Калмыкия	7,00	0,05
4. Северо-Кавказский федеральный округ	1 099,31	х
4.1. Чеченская Республика	296,72	0,39
4.2. Кабардино-Балкарская Республика	276,00	0,86
4.3. Республика Дагестан	171,16	0,17
4.4. Республика Ингушетия	5,12	0,02
5. Приволжский федеральный округ	3 111,32	х
5.1. Нижегородская область	1 003,13	0,56
5.2. Республика Татарстан	752,09	0,27
5.3. Республика Башкортостан	301,94	0,16
5.4. Республика Мордовия	14,26	0,03
6. Уральский федеральный округ	2 368,99	х
6.1. Ханты-Мансийский автономный округ	693,70	0,28
6.2. Свердловская область	504,91	0,19
6.3. Ямало-Ненецкий автономный округ	483,62	0,29
6.4. Курганская область	83,92	0,20
7. Сибирский федеральный округ	2 454,53	х
7.1. Красноярский край	529,32	0,21
7.2. Иркутская область	518,99	0,31
7.3. Республика Бурятия	381,04	0,64

Продолжение таблицы 3

1	2	3
7.4. Республика Тыва	34,27	0,14
8. Дальневосточный федеральный округ	1 635,92	x
8.1. Республика Саха (Якутия)	729,11	0,34
8.2. Сахалинская область	316,68	0,23
8.3. Камчатский край	161,36	0,22
8.4. Еврейская автономная область	33,42	0,29

средства – не единственный, а в настоящее время и не основной источник финансирования мероприятий по охране окружающей среды. Так, например, по данным Федеральной службы государственной статистики, общий объем затрат в стране на охрану окружающей среды в 2016 г. составил 591156 млн. руб. [7], расходы консолидированного бюджета РФ по разделу «Охрана окружающей среды», как было показано в таблице 1, составили 83975,11 млн. руб., т.е. чуть более 14 %. Таким образом, коммерческий сектор обеспечивает финансирование основной части затрат на охрану окружающей среды. Что касается перспектив в этом вопросе, то практика применения государственно-частной формы финансирования охраны окружающей среды будет только расширяться при доминировании в структуре источников финансирования средств коммерческих организаций.

Ещё один вопрос, который нельзя не затронуть, это вопрос о создании целевых экологических фондов на региональном и федеральном уровнях. Отметим, что создание и развитие системы экологических фондов обозначено в качестве одного из приоритетных направлений решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности в «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.» [8]. В научных кругах давно ведутся дискуссии по поводу создания таких фондов [9, с. 132; 10, с. 46]. Эксперты отмечают, что «компенсации от природопользователей за загрязнение окружающей среды должны поступать в специальные региональные экологические фонды, а не в доходную часть бюджетов, где они “размываются”» [11]. Но, по нашему мнению, закрепление платы за негативное воздействие на окружающую среду и штрафов за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды (которые относятся к неналоговым доходам бюджета) за соответствующими расходами возможно и без создания специальных экологических фондов (которые в своё время уже существовали в России). Дело в том, что ст. 35 Бюджетного кодекса РФ («Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов») допускает увязку расходов бюджета с определенными

доходами бюджета, в том числе отдельных видов неналоговых доходов, предлагаемых к введению (отражению в бюджете) начиная с очередного финансового года.

Весьма спорным, на наш взгляд, является выдвигаемый в настоящее время отдельными авторами тезис о том, что в России «экологические проблемы финансируются по остаточному принципу» [10, с. 46]. В рамках программного формата расходов на охрану окружающей среды бюджетные деньги выделяются для решения конкретных задач, для достижения четко определённых результатов (как количественных, так и качественных). Более того, рост совокупных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на охрану окружающей среды более чем в 3,7 раза за последние 10 лет свидетельствует об осознании на государственном уровне всей важности решения экологических проблем. Обеспечение эффективного использования выделяемых из бюджета средств – именно это на сегодняшний день, по нашему мнению, важнейшая задача практики управления природоохранной деятельностью.

Ст. 42 Конституции РФ закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Но, к сожалению, мы часто становимся свидетелями безответственного отношения самих граждан к окружающей среде; речь в первую очередь идет о захлавлении территорий отходами, их несанкционированном размещении. Увеличение бюджетного финансирования мероприятий по охране окружающей среды и рост затрат коммерческих организаций на выполнение природоохранных мероприятий всегда рассматриваются в качестве главных условий достижения соответствующего качества окружающей среды в конкретном регионе, стране в целом. Но нельзя не учитывать и важность повышения экологической культуры населения; ведь важно, чтобы граждане не только обладали достоверной информацией о состоянии окружающей среды, но и сами бережно к ней относились. Следовательно, задача обеспечения экологической безопасности населения страны и создания комфортной среды обитания – это задача, решение которой возможно только при консолидации усилий граждан, хозяйствующих субъектов и, безусловно, государства.

Литература:

1. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012 г.). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/ (дата обращения 4.07.2018).
2. Федеральная служба государственной статистики: Статистический сборник «Россия и страны мира», 2016. Структура расходов государственного (консолидированного) бюджета по функциональному типу. – URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_39/Main.htm (дата обращения 4.07.2018).
3. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 31.12.2017). – URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения 4.07.2018).
4. Федеральное казначейство: Годовые отчеты об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. – URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения 5.07.2018).
5. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы» (ред. от 30.03.2018 г.). – URL: <http://base.garant.ru/70643488/#friends#ixzz5KmGbzxgi> (дата обращения 5.07.2018).
6. Федеральное казначейство: Годовые отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. – URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 5.07.2018).
7. Федеральная служба государственной статистики: Затраты на охрану окружающей среды по Российской Федерации. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment/# (дата обращения 6.07.2018).
8. «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41879> (дата обращения 6.07.2018).
9. Архипов А.И., Кормишкина Л.А., Королева Л.П. Оценка ресурсного потенциала экологических инвестиций // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2018. – № 3. – С. 118-133.
10. Хайхадаева О.Д., Солдатов М.А. Оценка эффективности государственной политики в области охраны окружающей среды // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – 2017. – № 1. – С. 43-47.
11. Эксперты: регионам нужно создать экологические фонды для сбора компенсаций от предприятий. – URL: <http://tass.ru/v-strane/4643830> (дата обращения 6.07.2018).

Budget Environmental Protection Expenditures: Modern View and Trends

E.N. Lizunova

Kazan (Volga Region) Federal University

In nowadays practice all levels of Russian budget system are involved in funding of nature protection activities. In this article we analyzed the modern structure of budget environmental protection expenditures and its changes during latest decade. We estimated participation of federal budget and consolidated budgets of Russian Federation subjects in funding of nature protection activities. We also researched the prospects and trends of budget environmental protection expenditures organization.

Key words: environmental protection, federal budget, consolidated budget of Russian Federation subject, payments for negative environmental impact, budget expenditures, government programs.

