

Стеба Н.Д.

Оренбургский государственный университет

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В данной статье рассматривается роль источников финансирования мероприятий по охране окружающей среды в связи с наличием дефицита финансовых средств для реализации природоохранных мероприятий. Поднимается вопрос о целесообразности восстановления Федерального экологического фонда как основного органа, осуществляющего координацию и финансирование природоохранных мероприятий.

Переход экономики России к рыночным отношениям сопровождается сокращением бюджетных средств, выделяемых на охрану окружающей среды и природных ресурсов. Так, если в 1994 г. на решение экологических задач было выделено 0,6% расходной части федерального бюджета, то в 2004 г. – менее 0,5%, а в 2005 г. этот показатель сократился до 0,2%. На региональном уровне наблюдается подобная тенденция. В 2001 г. удельный вес затрат на охрану окружающей среды в общей сумме расходов бюджета Оренбургской области составил 0,7%, в 2002 г. – 0,6%, в 2003 г. – 0,4%, в 2004 г. – 0,3%, а в 2005 г. – 0,2%. Следует отметить, что это на порядок ниже должного уровня обеспечения экологической безопасности – составной части национальной безопасности России. Например, в развитых странах этот показатель составляет 5-10% [1, с. 10].

Таким образом, на текущем этапе развития российской экономики бюджетное финансирование природоохранных мероприятий крайне незначительно, темпы его увеличения существенно отстают от роста финансирования других сфер и, главное, несоизмеримы с суммой платежей за пользование природными ресурсами. Так, величина расходов на охрану окружающей среды по отношению к объему платежей за пользование природными ресурсами Оренбургской области в 2001 г. составила 2,7%, в 2002 г. – 4,8%, в 2003 г. – 2,9%, в 2004 г. – 1,8%, а в 2005 г. – 3,8%, т.е. при общей тенденции данного показателя к понижению в 2005 г. происходит его незначительный рост. Следовательно, в настоящее время государство не проявляет заинтересованности в финансировании мероприятий по охране окружающей среды.

Это, с одной стороны, оправдано, поскольку в рыночной экономике хозяйствующие субъекты должны нести финансовую ответственность за загрязнение окружающей среды, но с другой стороны, и мировая практика это подтверждает, государство не является пассивным созерцателем ухудшения экологической ситуации.

Представляется, что основными источниками финансирования природоохранных мероприятий могут быть средства федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемые на целевые экологические программы, в т.ч. за счет платежей за негативное воздействие на окружающую среду. К этому следует добавить средства предприятий, выделяемые как по собственной инициативе, так и посредством принуждения со стороны государственных органов. Помимо этого источником финансирования природоохранных мероприятий могут быть средства внебюджетных экологических фондов. Рассмотрим роль каждого из названных источников финансирования подробнее.

Основной экологической программой, реализуемой в настоящее время на территории Российской Федерации, является Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)». Источники и направления расходов данной программы представлены в таблице 1.

Из приведенных данных видно, что основной объем финансирования природоохранных мероприятий осуществляется за счет внебюджетных средств, что обусловлено невысоким уровнем собственных доходов региональных и муниципальных бюджетов. Следовательно, основными инвесторами реализации мероприятий по охране окружаю-

Таблица 1. Структура источников финансирования ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)»

Источники и направления расходов	На весь период реализации программы	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Федеральный бюджет	2,0	3,6	11,2	1,6	2,2
Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты	39,6	49,0	23,0	42,4	40,6
Внебюджетные источники	58,4	47,4	65,8	56,0	57,3
Итого	100	100	100	100	100

шей природной среды в настоящее время выступают предприятия. Однако в частном секторе экономики финансирование экологических мероприятий осуществляется по принципу крайней необходимости и нередко лишь в том случае, если улучшение экологической составляющей деятельности предприятия или организации должно привести к увеличению прибыли либо может предотвратить различные санкции со стороны органов власти. Одной из причин подобной ситуации является отсутствие сбалансированности установленных размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду, размеров штрафных санкций за нанесение экологического ущерба и затрат на улучшение экологических показателей деятельности предприятия. Следует отметить, что главным источником покрытия соответствующих затрат является прибыль предприятия.

Основной целью проводимых хозяйствующим субъектом природоохранных мероприятий является снижение общего объема выбросов в окружающую среду, т.к. от этого напрямую зависит величина уплачиваемых им платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Проведем корреляционно-регрессионный анализ зависимости уровня выбросов в атмосферу, а следовательно, и величины платежей за выбросы от объясняющих факторов. Результативной переменной выбрана плата за выбросы вредных веществ в атмосферу.

Выделим основные факторы, которые оказывают влияние на объем выбросов в окружающую среду. Методом логического анализа в качестве объясняющих переменных выбраны:

- объем выпускаемой продукции;
- степень износа основных производственных фондов;

- удельный вес убыточных предприятий;
- доля материальных затрат на производство продукции;

- доля стоимости основных фондов, связанных с улавливанием вредных веществ, в общей стоимости основных фондов.

Корреляционная матрица рассматриваемых признаков представлена в таблице 2.

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что с результативной переменной наиболее тесно коррелируют объем выпущенной продукции и доля материальных затрат в общей сумме затрат на производство продукции. Чем выше доля убыточных предприятий и доля основных фондов, связанных с улавливанием выбросов вредных веществ, тем ниже плата за негативное воздействие на окружающую среду, что не противоречит экономическому смыслу рассматриваемых явлений.

Так как между некоторыми объясняющими переменными обнаружена тесная корреляционная связь, то для устранения мультиколлинеарности осуществим построение регрессионной модели методом пошаговой регрессии.

На первом шаге исключим независимую переменную, имеющую наименьшую и несущественную корреляцию с зависимой переменной. На следующем шаге строим новое уравнение регрессии и процедуру продолжим до тех пор, пока не окажется, что все частные коэффициенты корреляции статистически независимы, то есть существенно отличаются от нуля.

После реализации алгоритма пошагового регрессионного анализа, с исключением переменных и с учетом того, что в уравнение должна войти только одна из тесно связанных переменных, была получена оценка окончательного уравнения регрессии. Результаты регрессионного анализа представлены в таблице 3.

Таблица 2. Матрица парных коэффициентов корреляции

Показатель	Объем продукции	Плата за выбросы	Степень износа ОПФ	Удельный вес убыточных предприятий	Доля материальных затрат на производство продукции	Доля ОПФ на улавливание выбросов
Объем продукции	1,00	0,88	0,01	-0,50	-0,61	-0,31
Плата за выбросы	0,88	1,00	0,08	-0,32	-0,62	-0,24
Степень износа ОПФ	0,01	0,08	1,00	-0,16	-0,25	-0,27
Удельный вес убыточных предприятий	-0,50	-0,32	-0,16	1,00	-0,10	0,20
Доля материальных затрат на производство продукции	-0,61	-0,62	-0,25	-0,10	1,00	0,28
Доля ОПФ на улавливание выбросов	-0,31	-0,24	-0,27	0,20	0,28	1,00

Таблица 3. Результаты регрессионного анализа

Показатель	F критерий (1,9) = 30,306 p < 0,0038 $\hat{R}^2 = 0,771$					
	Beta-коэффициент	Стандартная ошибка Beta	Коэффициент B	Стандартная ошибка Beta	t-критерий	Уровень значимости
Свободный член – объем продукции			-3154,52	5478,863	-0,575761	0,578887
	0,878081	0,159504	1,44	0,262	5,505059	0,000378

Из приведенной модели следует, что между объемом платежей за выбросы в атмосферный воздух вредных веществ и объемом выпускаемой продукции предприятий промышленности области имеется прямая зависимость: с увеличением фактора на одну единицу размер платы увеличивается. Так, с ростом объема выпускаемой продукции по основным отраслям промышленности области на 1 млн. руб. величина платы за выбросы увеличивается на 1,44 тыс. руб. Оценка коэффициента детерминации $\hat{R}^2 = 0,771$ свидетельствует о том, что 77,1% вариации изучаемых платежей объясняется вошедшей в модель переменной, т.е. изменение величины платы за выбросы на 77,1% объясняется динамикой объема выпускаемой продукции. В то же время 22,9% необъясненной доли дисперсии результативного показателя подтверждают наличие нерегистрируемых факторов, оказывающих влияние на результативный признак.

Из данной модели видно, что ни один из выбранных факторов не оказывает существенного влияния на уровень выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, кроме объема выпускаемой продукции. Следовательно, в настоящее время хозяйствующими субъектами осуществляются мероприятия по снижению выбросов в атмосферу не в достаточной мере и данный источник финансирования природоохранных мероприятий не является значимым.

Далее рассмотрим роль экологических фондов в реализации мероприятий природоохранного назначения. В соответствии с Законом РСФСР от 19.12.1991 г. №2060-1 «Об охране окружающей природной среды» были сформированы федеральный экологический фонд РСФСР и его региональные отделения. Доходная база экологических фондов включала следующие источники поступления средств:

- плата предприятий за загрязнение окружающей природной среды в пределах до-

пустимых нормативов, в т.ч. водных объектов, атмосферного воздуха и за размещение отходов;

– плата предприятий за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов), в т.ч. водных объектов, атмосферного воздуха и за размещение отходов;

– плата предприятий за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды, в т.ч. водных объектов, атмосферного воздуха и за размещение отходов;

– плата за прочие виды вредного воздействия на окружающую природную среду;

– средства, получаемые по искам о возмещении вреда, нанесенного окружающей среде и природным ресурсам;

– штрафы за нарушение природоохранного законодательства, экологических норм, правил, стандартов и иных нормативных актов, а также предписаний природоохранных органов;

– штрафы за нарушение правил охоты, рыболовства, включая средства от реализации конфискованных орудий охоты, рыболовства и незаконно добытой с их помощью продукции;

– прибыль, полученная от использования средств экологических фондов, в т.ч. дивиденды, проценты по вкладам, банковским депозитам, финансовым операциям и по ранее предоставленным кредитам;

– возвращенные ранее предоставленные кредиты и ссуды;

– поступления из иных источников.

Следует отметить, что система экологических фондов являлась устойчивым источником аккумулирования финансовых средств на осуществление природоохранных мероприятий и программ. Основным источником формирования внебюджетных экологических фондов являлась плата за загрязнение окружающей среды, которая до 2001 г. имела строго целевой характер. Удельный вес платежей за загрязнение окружающей среды в общем объеме доходов федерального экологического фонда составил 80,1% в 1998 г. и 76,5% в 1999 г.

Однако суммы, подлежащие внесению в экологические фонды, не удавалось взыскать

в полном объеме, и в целом собираемость платежей оставалась низкой, не превышая в среднем по России 35% от расчетного размера платежей, начисленных предприятиям за загрязнение окружающей среды. В целом поступления в экологические фонды на территории РФ, при абсолютном росте по годам, оставались весьма незначительными. Относительно суммы доходов бюджетов всех уровней эти поступления в сумме не превышали 0,1-0,2% [5, с. 23].

Расходы федерального экологического фонда в 1999 г. составили 2000257,5 тыс. руб., а в 1998 г. – 90114 тыс. руб. В 1998 г. 82,8% средств было израсходовано на различные природоохранные проекты. Структура расходов фонда в 1999 г. выглядит следующим образом: 87,9% израсходовано на различные инвестиционные проекты, в т.ч. 48% средств вложено в программы, связанные с улучшением качества подземных и поверхностных вод, а 15,4% – с утилизацией отходов.

Анализ структуры расходов фондов показывает, что уменьшилась доля статьи «прочие расходы», что связано с усилением контроля за целевым использованием средств экологических фондов, и росла доля средств, направляемых на строительство природоохранных объектов.

Анализируя структуру поступлений экологического фонда Оренбургской области, следует отметить, что основным источником его доходов являлась плата за негативное воздействие на окружающую среду. Так, в 1994-1997 гг. ее удельный вес в общем объеме поступлений фонда составил 82,8%. В 1998-1999 г. наблюдалась обратная тенденция. Удельный вес платы составил всего 14,2%, а основные доходы отражены в статье «Прочие доходы» (71,2%).

Основными направлениями расходования средств экологического фонда Оренбургской области за рассматриваемый период являлись строительство и реконструкция очистных сооружений: 35,7% от общего уровня расходов в 1998 г., 24,7% - 1999 г. и 36,4% - в 2000 г.; мероприятия по охране и воспроизводству природных ресурсов: 12,6% - в 1998 г., 15,4% - в 1999 г. и 7,0% - в 2000 г.; расходы на укрепление материально-технической базы природо-

охранных органов, обеспечивающих мониторинг загрязнения окружающей среды, составили 15,7% в 1998 г., 10,0% - в 1999 г. и 9,6% в 2000 г.

Отметим, что в Оренбургской области средства экологического фонда составляли незначительную часть от инвестиций на охрану окружающей среды области: 1998 г. – 2,5%, в 1999 г. – 1,1%, а в 2000 г. – 4,3%. Однако в целом необходимо отметить положительный эффект аккумулирования средств в экологических фондах, цель деятельности которых – финансирование природоохранных мероприятий и программ. Фонды защищают эти средства от растворения в федеральном и региональном бюджетах, хотя нельзя признать, что расходование средств всегда осуществлялось эффективно и с пользой.

Практика существования экологических фондов показала экономическую целесообразность их деятельности, роль которой особенно возрастает в условиях дефицита источников финансирования охраны окружающей среды. Основной причиной сокращения целевых бюджетных фондов в рамках федерального бюджета стал осуществляемый в последние годы в соответствии с задачами долгосрочной бюджетной политики переход к казначейской системе исполнения бюджетов разных уровней, которая в сложившихся экономико-политических условиях считается наиболее эффективным инструментом контроля за расходованием бюджетных средств. Однако, по мнению некоторых экономистов, целевые бюджетные фонды могут существовать и при казначейской системе, выполняя свои специфические функции по стабильному обеспечению финансовыми ресурсами тех направлений расходов, которые имеют важное значение для всей страны и отдельных регионов: дорожное хозяйство, экология и др.

С 2002 г. экологические фонды упразднены, и в соответствии с Федеральным законом РФ «О федеральном бюджете на 2002 г.» №150-ФЗ от 27.12.2001 г. плата за нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов зачисляется в доходы федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в соотношении 19% и 81%.

Рассмотрим роль платежей за негативное воздействие на окружающую среду в финансировании природоохранных мероприятий, реализуемых на территории Оренбургской области после упразднения экологического фонда. В 2001 г. удельный вес данных платежей, использованных на финансирование природоохранных мероприятий в общем объеме начисленных платежей, составил 12,8%, в 2002 г. – 1,6%, в 2003 г. – 9,1%, а в 2004 г. – 8,9%. Из приведенных данных явно видно, что роль платежей за негативное воздействие на окружающую среду в финансировании мероприятий по охране окружающей среды в настоящее время незначительна, и данная плата не выполняет своего основного назначения – аккумуляции денежных средств в бюджет для финансирования природоохранных мероприятий. До сих пор не урегулирован механизм направления этих средств на бюджетные счета, подконтрольные экологами. Трудности возникают и при обеспечении целевого направления экологических средств.

Следовательно, в условиях дефицита финансовых ресурсов на осуществление природоохранных мероприятий представляется целесообразным рассмотреть вопрос о восстановлении экологических фондов в виде целевых бюджетных фондов, правовой статус которых установлен ст. 17 БК РФ. Позитивный опыт функционирования экологического фонда накоплен в Республике Татарстан.

В соответствии с Законом Республики Татарстан от 12.02.1997 г. №1040 «Об охране окружающей природной среды в Республике Татарстан» платежи за загрязнение окружающей природной среды вносятся предприятиями, учреждениями, организациями на счета Экологического фонда или взыскиваются с предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности в беспорядном порядке по представлению Экологического фонда Республики Татарстан и поступают на его счета. Удельный вес платежей за негативное воздействие на окружающую среду в общем объеме доходов бюджета Экологического фонда Республики Татарстан в 2003 г. составил 93,5%, в 2005 г. – 96,4%, в 2006 г. (план) – 100%. Экологический фонд

имеет свои представительства в городах республики, которые являются своего рода координационными центрами организационных и финансовых усилий различных предприятий, организаций и ведомств города. Например, с 1996 г. в г. Казань работает отдел по борьбе с экологическими правонарушениями ГАИ УВД, финансирование которого ведется из средств фонда. С созданием отдела удалось преодолеть ведомственную разобщенность контролирующих органов и органов, обеспечивающих профилактику экологических правонарушений на дорогах города. Отдел занимается выявлением и пресечением этих правонарушений, контролем за соответствием выбросов от автотранспортных средств нормативам ПДВ, выявлением несанкционированных свалок и т.д. Выполнению поставленных целей и задач способствует внутренняя структура представительства, которая состоит из администрации, отдела регистрации предприятий и расчета платежей, отдела согласования протоколов и учета поступлений платежей, а также отдела финансирования. Создание единой системы функционирования органов, отвечающих за реализацию и финансирование природоохранных мероприятий на территории РФ, является чрезвычайно актуальным, т.к. в настоящее время данные функции, порой дублирующие друг друга, разбросаны по различным ведомствам.

Особо следует обратить внимание на порядок финансирования природоохранных мероприятий. Как уже было отмечено, источником финансирования мероприятий являются платежи природопользователей за загрязнение окружающей среды. Финансирование природоохранных мероприятий производится в соответствии с Перечнем природоохранных мероприятий, утвержденным кабинетом министров Республики Татарстан. Заявки от районов, предприятий, организаций, групп или отдельных граждан на выполнение природоохранных мероприятий представляются в дирекцию по реализации целевых программ министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан для включения их в проект перечня природоохранных мероприятий на следующий год.

Для включения мероприятия в перечень необходимо провести оценку эффективности финансовых вложений в это природоохранное мероприятие, исходя из величины предотвращаемого экологического ущерба.

Договор на выполнение природоохранных мероприятий заключается между Экологическим фондом Республики Татарстан, который исполняет функции инвестора, дирекцией по реализации целевых программ министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан и подрядчиком. Основанием для заключения договоров является Перечень мероприятий, подлежащих финансированию из средств Экологического фонда Республики Татарстан, целевые программы, утвержденные в установленном порядке, решение совета Экологического фонда Республики Татарстан и результат проведения конкурсов. Целью конкурсного отбора является выбор исполнителя природоохранного мероприятия, предложившего оптимальные условия выполнения договора.

Следует отметить, что данный подход обеспечивает сбалансированное природопользование и динамичное финансирование природоохранной деятельности. При этом сами территории вовлечены в определение приоритетов природоохранного финансирования, для чего 80% собираемых средств направляется на реализацию природоохранных программ на местах. Такая же заинтересованность предусмотрена и для предприятий-природопользователей, т.к. 50% поступивших от них платежей идут на заключение контракта с ними.

В 2000 году в республике введена форма отчетности по платежам за природопользование «Декларация о природопользовании», которая стала принципиально новой не только в Республике Татарстан, но и не имеет аналога в Российской Федерации. Декларация о природопользовании представляет собой заявление предприятия о фактических объемах использования природных ресурсов, источниках и объемах загрязнения окружающей среды и об исчисленных суммах платежей за отчетный период. Данные, указанные в декларации, позволяют выявить все источники загрязнения окружающей среды,

даже на тех предприятиях, в штате которых нет специалистов-экологов. При заполнении декларации проводится полная инвентаризация источников загрязнения, что соответствует требованию природоохранного законодательства. Таким образом, природопользователь получает возможность исходя из конкретных данных выбрать пути снижения объемов загрязнения окружающей среды, а значит, и платежей.

Разработанный и внедренный в Республике Татарстан экономический механизм фун-

кционирования Экологического фонда на практике показывает свою эффективность. Поэтому представляется целесообразным восстановить Федеральный экологический фонд РФ с его отделениями в субъектах федерации по подобию экологического фонда Республики Татарстан. Для этого необходимо законодательно установить систему определения размеров платежей за негативное воздействие на окружающую среду, порядок аккумуляции их в экологическом фонде и процедуру их последующего расходования.

Список использованной литературы:

1. Злотникова Т.В. Актуальность гармонизации экологического, природоресурсного и бюджетно-налогового законодательства // Экономика природопользования. Обзорная информация. Выпуск №4. – 2004. – С. 10-13.
2. Дмитриев Д.А. Применение современных рыночных механизмов привлечения инвестиций в охрану окружающей среды на региональном уровне // Экономика природопользования. Обзорная информация. Выпуск №3. – 2004. – С. 32 – 35.
3. Думнов А.Д. Комплексный анализ экологических затрат в РФ: основные элементы и направления // Вопросы статистики. – 2005. - №1. – С. 21-32.
4. Матковская И.П. Финансирование охраны окружающей среды в РФ // Финансы. – 2003. - №1. – С. 17-19.
5. Экономическая и финансовая политика в сфере охраны окружающей среды: Сборник аналитических материалов, нормативных правовых актов и ведомственных документов / Под общей редакцией проф. В.И. Данилова-Данильяна. – М.: Изд-во НУМЦ Госкомэкологии России, 1999.
6. Статистический сборник: Охрана окружающей среды Оренбургской области / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области, Оренбург, 2004. 72 с.