

УДК 332:502.33

ФИНАНСОВЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ (НА МАТЕРИАЛАХ РЕГИОНОВ ЮГА РОССИИ)

Медяник Н.В.

*Северо-Кавказский федеральный университет, филиал,
Пятигорск, e-mail: natalya-medyanik@yandex.ru*

В статье предпринят анализ бюджетно-налогового инструментария в качестве финансовой основы государственного механизма управления природопользованием на материалах ряда регионов Юга России, традиционно представленного форматом субвенций на реализацию региональными органами власти государственных полномочий РФ, субсидиарным механизмом софинансирования объектов капитального строительства в рамках государственных программ. Эмпирически верифицирована их ресурсная ограниченность, объясняемая несовершенством существующей системы налогообложения в сфере природопользования и, в частности, механизма платности в формате ресурсных и эмиссионных платежей. В частности, показан нивелирующий бюджетный эффект платы за природопользование, доля которой в доходах региональных бюджетов составляет треть процента. Подобный феномен связан не только с низкими базовыми ставками ресурсных и эмиссионных платежей, но также распространением принципа возмездности на часть природопользователей, например, на каждого седьмого в случае с платежами за загрязнение окружающей среды. Показано, что преодолению бюджетного дефицита и реализации принципа возмездности в управлении природопользованием в южнороссийских регионах служат компенсационный механизм в практике озеленения, государственно-частное партнерство в сфере обращения с отходами и грантовая поддержка актуальных экологически ориентированных бизнес-проектов.

Ключевые слова: природопользование, регионы Юга России, бюджетно-налоговый инструментарий, ресурсные платежи, эмиссионная плата, компенсационный механизм, экологические программы

FINANCIAL INSTRUMENTS IN THE STATE MECHANISM OF NATURE USE (ON MATERIALS OF THE SOUTH RUSSIAN REGIONS)

Medyanik N.V.

North-Caucasian Federal University, branch, Pyatigorsk, e-mail: natalya-medyanik@yandex.ru

In the article there is undertaken the analysis of fiscal instruments as the financial basis of the state mechanism of nature management on the content of several regions of Southern Russia, traditionally represented by the format of grants to implement the regional bodies of state power of the Russian Federation, a subsidiary mechanism of co-financing of objects of capital construction under state programs. Empirically verified their resource limitations, explained by the imperfection of the existing system of taxation in the sphere of nature and in particular the mechanism of payment in the format of the resource and emission payments. In particular, shows the leveling effect of budget fees management of natural resources, whose share in the revenues of regional budgets is one third of a percent. This phenomenon is associated not only with low rates of resource base and equity payments, but also the spread of the principle of retribution on the part of stakeholders, for example, on every seventh, in the case of payments for environmental pollution. It is shown that reducing the budget deficit and the implementation of the principle of retribution in natural resource management in southern Russian regions serve a compensatory mechanism in the practice of landscaping, public-private partnership in the field of waste management and relevant grant support environmentally oriented business projects.

Keywords: nature use, the regions of Southern Russia, fiscal instruments, resource fees, emission fees, compensation mechanism, environmental program

Финансы в качестве институциональной основы процесса управления природопользованием ориентированы на формирование и расходование денежных средств, обслуживающих данный процесс. Как известно, финансовую основу государственного механизма составляют бюджетные ресурсы, которых, с одной стороны, должно быть достаточно, чтобы гарантировать действенность регулятивных мер в сфере природопользования, с другой стороны, уровень их достаточности напрямую зависит от совершенства бюджетно-налогово-

го инструментария. Предпримем попытку обосновать данное утверждение на материалах ряда регионов Юга России.

Прежде всего, в рамках бюджетного механизма финансирование управления сферой природопользования осуществляется в форме субвенций на реализацию региональными органами власти переданных государственных полномочий.

Пример количественных параметров механизма субвенций в сфере природопользования для условий Астраханской области представлен в таблице.

Таблица 1

Параметры бюджетных ассигнований из федерального бюджета на исполнение полномочий РФ в сфере природопользования в Астраханской области в 2014 году, тыс. руб. [6, с. 175]

| | Наименование расходов | План | Факт | Отклонение |
|-----|--|------------------|------------------|-----------------|
| 1 | Водное хозяйство: осуществление отдельных полномочий в области водных отношений | | | |
| 1.1 | осуществление отдельных полномочий в рамках подпрограммы «Использование водных ресурсов» государственной программы РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов» | 67 362,4 | 67 362,4 | – |
| 2 | Лесное хозяйство: осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений (в рамках подпрограмм государственной программы РФ «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы) | | | |
| 2.1 | «Охрана и защита лесов» | 22 637,6 | 22 637,6 | – |
| 2.2 | «Обеспечение и использование лесов» | 927,0 | 927,0 | – |
| 2.3 | «Воспроизводство лесов» | 4 563,0 | 4 563,0 | – |
| 2.4 | «Обеспечение реализации государственной программы» | 35 981,3 | 31 625,1 | –4 356,2 |
| 3 | Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания: осуществление полномочий РФ в области охраны и использования охотничьих ресурсов | | | |
| 3.1 | по федеральному государственному охотничьему надзору, выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов и заключению охотохозяйственных соглашений | 6 048,9 | 5 568,0 | –480,9 |
| 3.2 | за исключением полномочий РФ по федеральному государственному охотничьему надзору, выдаче разрешений на добычу охотничьих ресурсов и заключению охотохозяйственных соглашений | 273,3 | 271,6 | –1,7 |
| | Охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания: осуществление полномочий РФ в области охраны и использования объектов животного мира | | | |
| 3.3 | за исключением охотничьих ресурсов и водных биологических ресурсов | 93,7 | 92,8 | –0,9 |
| | Итого | 137 887,2 | 133 047,5 | –4 839,7 |

Структурно-функциональный анализ субвенций, представленный в таблице, в частности в лесном хозяйстве и в сфере охраны объектов растительного/животного мира, показывает, что наибольшая их доля приходится на реализацию полномочий в области администрирования (пп. 2.4, 3.1) нежели на исполнение прямых функций, связанных с охраной и воспроизводством природных ресурсов.

Между тем широкие бюджетные возможности по ресурсному обеспечению собственно природоохозяйственных проектов предоставляет субсидиарный механизм софинансирования, чаще всего объектов капитального строительства в рамках государственных (региональных программ).

В регионах Юга подобный инструментарий находит реализацию, например, в формате федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012–2020 годах» и одноименных региональных программ. Так, в Республике Дагестан субсидиарный механизм, легитимированный Соглашением между региональным Министерством природных ресур-

сов и экологии и Федеральным агентством водных ресурсов, позволил в 2014 году продолжить реализацию значимого проекта «Капитальный ремонт водооградительных валов правого берега р. Терек и левого берега от ПК, в Бабаюртовском районе Республики Дагестан». Однако, несмотря на то, что финансирование из федерального бюджета поступило своевременно и в полном объеме – 76,368 млн рублей, на 05.12.2014 года сумма освоенных средств составила чуть более 40,0 млн рублей [4, с. 158].

Между тем следует предположить, что субсидиарный механизм для высоко дотационной Республики Дагестан является, пожалуй, единственным инструментом бюджетного финансирования программных мероприятий в сфере природопользования. В ином случае, когда их ресурсное обеспечение предполагается исключительно за счёт республиканского бюджета, наблюдается острый инвестиционный дефицит. Например, в 2012–2014 гг. финансирование государственной программы «Комплексная система управления отходами и вторичными материальными ресурсами

в Республике Дагестан на 2012–2016 годы» из республиканского бюджета вовсе не осуществлялось, а ресурсное обеспечение государственной программы «Мониторинг и охрана окружающей среды в Республике Дагестан на 2013–2018 годы», запланированное в 2014 году на уровне 7,6% от необходимого объема 65,930 млн руб., на 08.12.2014 года составило 945,8 тыс. рублей, а освоено было 499,486 тыс. рублей [4, с. 159–160].

Аналогичным образом весьма скудное бюджетное финансирование региональных экологически ориентированных программ наблюдается в Республике Адыгее, ресурсное обеспечение которых в 2014 году оценивается в размере 113579,3 тыс. руб., или 0,8% в общем объеме программного финансирования (табл. 2).

При этом наблюдается наиболее существенное недофинансирование государственных программ, от 79,8 до 93,0%, доля

которых в общем объеме бюджетных ассигнований составляет 70,2%. Кроме того, несмотря на увеличение в плановом периоде 2016–2017 гг. бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ экологической направленности с 79776,25 тыс. до 147798,5/145790,5 тыс. руб., или в 1,85 раза, их доля в общем объеме финансирования по-прежнему останется весьма незначительной – 1,21–1,13%.

Между тем ограниченность бюджетных ресурсов, среди прочего, во многом связана с несовершенством существующей системы налогообложения в сфере природопользования и, в частности, механизма платности, который, как известно, в России реализуется в формате ресурсных и эмиссионных платежей. Не вызывает сомнения в среде ученых, а также имеет множественные количественные обоснования и позитивные зарубежные примеры рентный характер ресурсных платежей, однако природохозяйственная

Таблица 2

Параметры бюджетного финансирования программ экологической направленности в Республике Адыгее в 2014 году и на 2016–2017 годы [9, 10]

| Наименование | 2014 год | | План, тыс. руб. | |
|---|-----------------|------------|------------------|------------------|
| | факт, тыс. руб. | к плану, % | 2016 год | 2017 год |
| Государственная программа Республики Адыгее «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов» на 2014–2020 годы | 21 826,3 | 88,3 | 29 175,3 | 29 775,6 |
| Ведомственная целевая программа «Обеспечение радиационной безопасности Республики Адыгее» на 2013–2015 годы | 1 168,1 | 99,2 | – | – |
| Ведомственная целевая программа «Сохранение биологического разнообразия, обеспечение охраны и развития особо охраняемых природных территорий регионального значения» на 2013–2015 годы | 940,6 | 100,0 | – | – |
| Государственная программа Республики Адыгее «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» на 2014–2018 годы | 42 031,8 | 79,8 | 108 623,2 | 106 014,9 |
| Реализация мероприятий федеральной целевой программы «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» | 1 867,0 | 100,0 | не предусмотрено | не предусмотрено |
| Государственная программа Республики Адыгее «Энергетическая эффективность и развитие энергетики» на 2014–2018 годы | 15 918,1 | 93,0 | 10 000,0 | 10 000,0 |
| Ведомственная целевая программа «Охрана объектов животного мира и водных биологических ресурсов Республики Адыгее на 2014–2016 годы» | 29 827,4 | 99,8 | не предусмотрено | – |
| Итого | 113579,3 | | 147798,5 | 145790,5 |
| Доля в общем объеме финансирования | 0,8 | | 1,21 | 1,13 |
| ВСЕГО на программы, реализуемые в Республике Адыгее | 14158 835,7 | 95,4 | 12181726,5 | 12892258,8 |

практика в российских регионах, в том числе юга страны, демонстрирует в подавляющем большинстве случаев не только обратное, но и фактически подтверждает нивелирование принципа возмездности даже в условиях тотальной коммерциализации присвоения природных ресурсов.

В результате доля ресурсных и эмиссионных платежей традиционно занимает весьма скромные позиции в доходах региональных бюджетов. Например, в фактических параметрах бюджета Республики Адыгея за 2014 год доля налоговых и неналоговых доходов от природопользования в сумме 41159,4 тыс. руб. составляет 0,61 % в структуре налоговых и неналоговых доходов, или 0,31 % в общих доходах республиканского бюджета [10]. Подобный нивелирующий бюджетный эффект сфера природопользования имеет, как было сказано выше, прежде всего, по причине низких ставок ресурсных и эмиссионных платежей. Например, расчеты показывают, что в 2014 году в Республике Адыгея средний размер выплат в консолидированный бюджет страны за негативное воздействие на окружающую среду в расчете на одну бизнес-единицу, состоящую на учете в региональном отделе Росприроднадзора, составил 12716,8 руб. (Справочно: в 2013 году 13700,5 руб.) [7, с. 100–101].

Аналогичная ситуация складывается в бюджетной сфере Ставропольского края, где в 2013 году эмиссионные выплаты в размере 57 420,6 тыс. руб. составили 0,13 % в общей сумме налоговых и неналоговых поступлений региональной казны [8].

Несостоятельность механизма эмиссионных выплат еще более усугубляется тем, что, по данным Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Ставропольского края, охват природопользователей, осуществляющих платежи за загрязнение окружающей среды, в среднем по региону составляет около 15 % от числа состоящих на учете в налоговых органах хозяйствующих субъектов [2, с. 104].

Подобные факты в отношении ресурсных платежей подтверждаются многочисленными эмпирическими оценками не только текущего периода, но и на перспективу. Так, расчеты автора на основании прогнозных показателей, представленных в Государственной программе «Развитие лесного хозяйства Карачаево-Черкесской Республики на 2014–2020 годы» [1] показали, что планируемый уровень неналоговых поступле-

ний в бюджетную систему страны в виде платы за пользование лесными ресурсами составит в среднем от 77,1 руб./м³ (за заготовку древесины) до 36,1 тыс. руб./га (при строительстве и эксплуатации линейных объектов). При этом если по платежам за коммерческое использование лесных ресурсов в рекреационных целях в течение расчетного периода прогнозируется рост в 1,7 раза, то сборы за заготовку древесных ресурсов даже в ценовых координатах сегодняшнего дня и с учетом прогнозируемых инфляционных ожиданий остаются не только низкими, но, что более сомнительно, неизменными вплоть до 2020 года.

Между тем позитивной управленческой практикой в природопользовании в контексте преодоления бюджетного дефицита и реализации принципа возмездности в ходе осуществления коммерческих и иных хозяйственных проектов в регионах юга страны является компенсационный механизм. Так, с 2010 года в Республике Дагестан подобный инструментарий активно внедряется в сфере озеленения при реализации проектов капитального строительства, исполнении предписаний об устранении нарушений в обеспечении безопасности дорожного движения, предотвращении/ликвидации аварийных/чрезвычайных ситуаций на территории, занятой древесно-кустарниковой и травянистой растительностью, а также в случаях реконструкции зеленых насаждений и восстановления нормативного светового режима в затеняемых зелеными насаждениями помещениях. В подобной ситуации хозяйствующие субъекты по согласованию с органами местного самоуправления и при непосредственном контроле со стороны ГКУ Республики Дагестан «Дирекция особо охраняемых природных территорий, охраны животного мира и водных биоресурсов» за счет собственных средств с привлечением на договорной основе организации по озеленению производят пересадку деревьев и компенсационное озеленение кустарниковой и травянистой растительностью в двукратном размере от количества уничтоженных зеленых насаждений и при условии полной их приживаемости [12]. Таким образом, речь идет о реализации принципа «экобухгалтерии», применяемого за рубежом и имевшего место на Юге России в рамках реализации олимпийских проектов со стороны ОАО РЖД при возведении сложного инфраструктурного объекта – главной пассажирской магистрали

Игр-2014 – совмещенной дороги Адлер – «Альпика – Сервис» [11, с. 126].

Равным образом ограниченность бюджетных средств в управлении природопользованием позволяет преодолеть механизм государственно-частного партнерства, конструктивной платформой для которого в южнороссийских регионах служит сфера обращения с отходами, традиционно являющаяся проблемно ориентированным пространством государственного присутствия. Например, в Республике Ингушетия ныне активно прорабатывается инвестиционный проект по строительству в Сунженском, Малгобекском и Назрановском муниципальных районах полигонов по захоронению/складированию твердых бытовых отходов, мусороперерабатывающего комплекса и сопутствующей логистики с участием компании ТД «РУС-ИНВЕСТ» [5].

Иным вариантом решения указанных выше проблем выступает механизм грантовой поддержки. Например, в Кабардино-Балкарской Республике в рамках реализации государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2014–2020 годы» в 2014 году была оказана на конкурсной основе грантовая поддержка 5 начинающих предпринимателей в организации добровольного дела в сфере обращения с отходами в Майском, Зольском и Эльбрусском муниципальных районах [3, с. 150].

Таким образом, предпринятый анализ бюджетно-налогового инструментария в качестве финансовой основы государственного механизма управления природопользованием на материалах ряда регионов Юга России выявил ключевые составляющие, традиционно представленные форматом субвенций на реализацию региональными органами власти государственных полномочий РФ и субсидиарным механизмом финансирования программных объектов капитального строительства. Их ресурсная ограниченность объясняется, среди прочего, несовершенством существующей системы налогообложения в сфере природопользования и в частности механизма платности в формате ресурсных и эмиссионных платежей. Преодолению бюджетного дефицита и реализации принципа возмездности в управлении природопользованием в южнороссийских регионах служат компенсационный механизм, государственно-частное партнерство и грантовая поддержка актуальных экологических проектов.

Список литературы

1. Государственная программа «Развитие лесного хозяйства Карачаево-Черкесской Республики на 2014–2020 годы: постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 31.10.2013 года № 373.
2. Государственный доклад «О состоянии окружающей среды и природопользовании в Ставропольском крае в 2014 году». – Ставрополь: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, 2015. – 139 с.
3. Доклад о состоянии и об охране окружающей среды в Кабардино-Балкарской Республике в 2014 году. – Нальчик: Министерство природных ресурсов и экологии Кабардино-Балкарской Республики, 2015. – 311 с.
4. Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Республики Дагестан в 2014 году. – Махачкала: Министерство природных ресурсов и экологии Республики Дагестан, 2015. – 160 с.
5. Доклад об итогах деятельности Комитета Республики Ингушетия по экологии и природным ресурсам за 2014 год URL.: <http://komecori.ru/index.php/rabota-kollegii/880-doklad-ob-itogakh-deyatelnosti-komiteta-resursam-za-2014go> (дата обращения: 20.11.2015).
6. Доклад об экологической ситуации в Астраханской области в 2014 году. – Астрахань: Служба природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области, 2015. – 194 с.
7. Доклад об экологической ситуации в Республике Адыгея за 2014 год. – Майкоп: Управление по охране окружающей среды и природным ресурсам Республики Адыгея, 2015. – 108 с.
8. Заключение о результатах внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета Ставропольского края и годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств краевого бюджета за 2013 год URL.: <http://kspstav.ru/content/zakljuchenie-o-rezultatah-vneshej-proverki-godovogo-otcheta-ob-ispolnenii-bjudzhet-stavr> (дата обращения: 20.11.2015).
9. Закон Республики Адыгея «О республиканском бюджете Республики Адыгея на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 18.12.2014 года № 349.
10. Закон Республики Адыгея «Об исполнении республиканского бюджета Республики Адыгея за 2014 год» от 02.07.2015 года № 419.
11. Медяник Н.В., Медяник Б.В. Направления совершенствования государственной экологической политики в регионах юга России // Инженерный вестник Дона. – 2013. – Т. 7. – № 4. – С. 126.
12. Об утверждении Порядка выдачи разрешений на вырубку и пересадку зеленых насаждений: постановление Правительства Республики Дагестан от 12.11.2010 № 418.

References

1. Gosudarstvennaja programma «Razvitie lesnogo hozjajstva Karachaevo-Cherkesskoj Respubliki na 2014–2020 gody». (State program Development of forestry of the Karachay-Cherkess Republic for 2014–2020). Resolution of the Government of the Karachay-Cherkess Republic, 31.10.2013, no. 373.
2. Gosudarstvennyj doklad «O sostojanii okružhajushhej sredy i prirodnopolzovanii v Stavropolskom krae v 2014 godu». (State report «On environmental state and environmental management in the Stavropol region in 2014»). Stavropol, Ministry of natural resources and the environment, 2015. 139 p.
3. Doklad o sostojanii i ob ohrane okružhajushhej sredy v Kabardino-Balkarskoj Respublike v 2014 godu. (Report on the state of the environment in Kabardino-Balkarian Republic in 2014). Nalchik, Ministry of natural resources and ecology of the KBR, 2015. 311 pp.

4. Doklad o sostojanii i ob ohrane okruzhajushhej srede Respubliki Dagestan v 2014 godu. (Report on the state and protection of environment of the Republic of Dagestan in 2014). Makhachkala, Ministry of natural resources and environment of the Republic of Dagestan, 2015. 160 p.

5. Doklad ob itogah dejatelnosti Komiteta Respubliki Ingushetija po jekologii i prirodnyh resursam za 2014 god (Report on the results of the Committee of the Republic of Ingushetia on environment and natural resources for 2014). Available at: <http://komecori.ru/index.php/rabota-kollegii/880-doklad-ob-itogakh-deyatelnosti-komiteta-resursam-za-2014g> (accessed 25 November 2015).

6. Doklad ob jekologicheskoj situacii v Astrahanskoj oblasti v 2014 godu. (Report on the environmental situation in the Astrakhan region in 2014). Astrakhan, Service of nature management and environment protection of the Astrakhan region, 2015. 194 p.

7. Doklad ob jekologicheskoj situacii v Respublike Adygeja za 2014 god. (Report on the environmental situation in the Republic of Adygea for 2014). Maikop, Office for the protection of the environment and natural resources of the Republic of Adygea, 2015. 108 p.

8. Zakljuchenie o rezultatah vneshnej proverki godovogo otcheta ob ispolnenii bjudzheta Stavropolskogo kraja i godovoj bjudzhetnoj otchetnosti glavnyh administratorov

sredstv kraevogo bjudzheta za 2013 god (Findings from the external audit annual report on the budget of Stavropol territory and annual budgetary reporting of chief administrators of the regional budget for 2013). Available at: <http://kspstav.ru/content/zakljuchenie-o-rezultatah-vneshnej-proverki-godovogo-otcheta-ob-ispolnenii-bjudzheta-stavr-0> (accessed 23 November 2015).

9. O respublikanskom bjudzhete Respubliki Adygeja na 2015 god i na planovyj period 2016 i 2017 godov. (About Republican budget of Adygeya Republic for 2015 and on planning period 2016 and 2017). Law of the Republic of Adygea, 18.12.2014, no. 349.

10. Ob ispolnenii respublikanskogo bjudzheta Respubliki Adygeja za 2014 god. (On execution of the Republican budget of the Republic of Adygea for 2014). Law of the Republic of Adygea, 02.07.2015, no. 419.

11. Medjanik N.V., Medjanik B.V. Napravljenija sovershenstvovanija gosudarstvennoj jekologicheskoj politiki v regionah juga Rossii – Engineering journal of don, 2013, Vol. 27, no. 4. pp. 126.

12. Ob utverzhdenii Porjadka vydachi razreshenij na vyrubku (snos) i peresadku zelenyh nasazhdenij (About approval of the Procedure for issuing permits for the cutting and transplanting of green spaces). Resolution of the Government of the Republic of Dagestan, 12.11.2010, no. 418.