

УДК 330.15

***МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДОВ НА
ТЕРРИТОРИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СЕВЕРА РОССИИ***

Лебедева М.А.,

аспирант

ФГБУН «Вологодский научный центр Российской академии наук»

Вологда, Российская Федерация

Аннотация

В статье рассматривается механизм создания региональных экологических фондов финансовой и консультационной поддержки промышленных предприятий. Предложены основные источники поступления средств в фонды, критерии выделения финансирования, распределение полномочий для обеспечения их функционирования. Предлагаемый механизм позволит осуществлять целенаправленный расход средств, полученных от природоресурсных платежей, и снижать негативное воздействие на окружающую среду.

Ключевые слова: экологический фонд, Европейский Север России, природоресурсные платежи, негативное воздействие на окружающую среду, государственная поддержка.

***MECHANISM OF FORMATION OF ENVIRONMENTAL FUNDS ON
TERRITORY OF EUROPEAN NORTH OF RUSSIA***

Lebedeva M.A.,

post-graduate student

Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences

Vologda, Russian Federation

Abstract

The mechanism for the creation of regional ecological funds of financial and consulting support of industrial enterprise is discussed in the article. Proposals of the main sources of finance in the funds, criteria for the allocation of funding, the distribution of powers to ensure the allocation of eco-funds. The proposed mechanism allows targeted consumables, as well as reducing the negative impact on the alkaline environment.

Key words: ecological fund, European North of Russia, natural resource payments, negative environmental impact, governmental support

На современном этапе экономическое развитие мира сопровождается увеличением антропогенного воздействия на окружающую среду. Во второй половине XX века антропогенные и техногенные изменения природной среды затронули практически все страны мира, и повлекли за собой проблемы глобального масштаба: разрушение озонового слоя, изменение климата Земли, загрязнение приземного слоя атмосферы, истощение запасов пресной воды и загрязнение гидросферы в целом, деградацию педосферы (почвенного покрова), уменьшение видового биоразнообразия. Данные проблемы сильно взаимосвязаны между собой и могут порождать друг друга. Например, деградация и загрязнение почвенного покрова может повлечь загрязнение всех контактирующих с ней сред (гидросферы, атмосферы), а также негативно отразиться на биосфере через трофические связи. Следует отметить, за деградацией основных геосфер может последовать исчезновение определенных видов и популяций, обитающих на данной территории, и как следствие, произойдет сукцессия (смена биоценозов).

Особенно остро эти проблемы могут отразиться на северных территориях, и повлечь необратимые последствия для экосистем. Например,

если вследствие изменения климата начнет таять многолетняя мерзлота, это автоматически приведет к изменению механических, физических и водных свойств почвы, еще большему уменьшению ее невысокого плодородия (у преобладающих северных типов почв содержание гумуса не превышает 3%), то есть снижению ее продуктивности, а также к увеличению уровня воды в водных объектах, что отразится на природных условиях и ресурсах данной территории.

На территории Европейского Севера вышеперечисленные проблемы могут сказаться значительно сильнее по причине образования больших объемов сбросов, выбросов, отходов и высокой природоемкости основных отраслей специализации (черная и цветная металлургия, лесная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, рыбная промышленности, добыча угля, нефти, газа, медных, железных, никелевых, алюминиевых руд и фосфатов). Также на экологическую ситуацию Европейского Севера России влияет и низкая самоочищающая способность сред, объясняющаяся географическим положением района.

В Российской Федерации экономическое регулирование антропогенного воздействия на окружающую среду осуществляется главным образом через взимание платежей, налогов и сборов (природоресурсных платежей) с природопользователей. Рассмотрим действие экономического механизма регулирования антропогенного воздействия на окружающую среду на примере субъектов Европейского Севера России (таблицы 1 – 3).

В 2017 году наибольший объем поступивших природоресурсных платежей наблюдается в Республике Коми, наименьший – в Мурманской области. По сравнению с 2016 годом, в целом, по Европейскому Северу РФ доходы от природоресурсных платежей увеличились на 18,9%.

Таблица 1 – Поступления от природоресурсных платежей, млрд. руб

Субъект	Всего		Федеральный бюджет		Областной (Республиканский) бюджет	
	2016 г	2017 г	2016 г	2017 г	2016 г	2017 г
Архангельская область (включая НАО)	3,48	3,13	0,18	0,20	3,30	3,18
Вологодская область	3,68	3,93	0,88	1,01	2,80	2,93
Мурманская область	2,97	1,76	0,81	0,01	2,16	1,75
Республика Карелия	3,26	3,39	1,12	1,16	2,14	2,24
Республика Коми	71,20	88,43	69,33	87,32	1,86	1,11
Европейский Север	84,59	100,64	72,32	89,70	12,26	11,21
Составлено автором по [6 – 11]						

Финансирование природоохранной деятельности субъектов Европейского Севера РФ представлено в таблице 2.

В целом, по исследуемому району объем неизрасходованного финансирования, выделенного на природоохранные мероприятия, составил в 2016 году 642,6 млн. рублей (35%), в 2017 – 272,9 млн. рублей (9,8 %). Доля неизрасходованных средств из федерального бюджета в 2016 году составила 26,3 %, в 2017 году – 27,0 %, доля неосвоенных средств из областных (республиканских) бюджетов в 2016 году составила 3 %, в 2017 году – 18,3 %.

Таблица 2 – Затраты на природоохранную деятельность, млн. руб.

Субъект		Всего		Федеральный бюджет		Областной (Республиканский) бюджет	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017
Архангельская область (включая НАО)	Выделено	334,8	400,4	113,0	138,0	198	251,2
	Освоено	263,9	411,1	46,1	134,3	191,3	251,2
Вологодская область	Выделено	338,1	534,9	145,6	337,0	192,5	305,4
	Освоено	323,3	492,6	132,6	197,9	190,7	187,2
Мурманская область	Выделено	660,9	1582,5	0,0	0,0	115,6	131,1
	Освоено	115,6	1347,8	0,0	0,0	110,0	111,6

Республика Карелия	Выделено	209,8	145,1	44,9	52,8	0,0	0,0
	Освоено	209,8	145,1	44,9	52,8	0,0	0,0
Республика Коми	Выделено	351,7	103,8	н/д	н/д	345,2	100,7
	Освоено	340,0	97,2	н/д	н/д	333,7	94,3
Европейский Север	Выделено	1895,3	2766,7	303,5	527,8	851,3	788,4
	Освоено	1252,6	2493,8	223,6	385	825,7	644,3
Составлено автором по [6 – 11]							

Практически во всех субъектах Европейского Севера (за исключением Республики Карелия и Мурманской области) природоохранная деятельность осуществляется из бюджетных средств. В Республике Карелия большая часть расходов на охрану окружающей среды приходится на собственные средства предприятий (79 и 64% в 2016 и 2017 годах, соответственно). Наибольшие затраты на природоохранную деятельность среди всех субъектов Европейского Севера пришлось на Мурманскую область (61,7 % от всех затрат на природоохранную деятельность по Европейскому Северу). Также следует отметить, что в Мурманской области большая часть затрат на природоохранную деятельность, а именно на реализацию государственной программы «Охрана окружающей среды и воспроизводство природных ресурсов» была осуществлена из внебюджетных средств. Согласно данным Министерства природных ресурсов и экологии Мурманской области, в 2017 году из внебюджетных средств было выделено более 1 млрд рублей, в 2016 – 398 млн рублей. Из федерального бюджета финансирования на природоохранную деятельность не поступало. Освоенность всех выделенных средств в 2017 году составила 85,1%, в 2016 – 66,3 %.

В ходе работы была рассчитана доля затрат на природоохранную деятельность от поступивших природоресурсных платежей. Результаты представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Доля экологических затрат от доходов, получаемых от природоресурсных платежей, в %.

Субъект	Всего		Федеральный Бюджет		Областной (Республиканский) бюджет	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Архангельская область (включая НАО)	7,6	13,1	25,6	67,2	5,8	7,9
Вологодская область	8,8	12,5	15,1	19,6	6,8	6,4
Мурманская область	3,9	76,6	0,0	0,0	5,1	6,4
Республика Карелия	6,4	4,3	4,0	4,6	0,0	0,0
Республика Коми	0,5	0,1	н/д	н/д	17,9	8,5
Европейский Север	1,5	2,5	0,3	0,4	6,7	5,7
Рассчитано автором по [6 – 11]						

По данным таблицы 3 можно сделать вывод о том, что на природоохранную деятельность, в среднем, по Европейскому Северу выделяется не более 3% из всех средств, полученных от природоресурсных платежей. Наибольшие относительные затраты приходятся на областные (республиканские) бюджеты.

Выделяют две основные функции природоресурсных платежей – компенсационную и стимулирующую. Компенсационная функция осуществляется через возмещение ущерба, причиненного негативным воздействием, восстановление и воспроизводство природных ресурсов, а стимулирующая – нацелена на повышение экономической заинтересованности предприятий-плательщиков в снижении ресурсоемкости и уровня негативного воздействия на окружающую среду. С закреплением природоресурсных платежей в виде налогов и сборов в НК РФ возросла роль фискальной функции. Фискальная функция в противовес компенсационной и стимулирующей предполагает направление средств в бюджет государства без указания направления целевого использования.

В настоящее время финансирование для решения экологических проблем осуществляется через государственные программы и проекты. На территории всех исследуемых регионов реализуются региональные государственные программы по охране окружающей среды, воспроизводству и рациональному использованию природных ресурсов, основной целью которых является обеспечение экологической безопасности граждан и сохранение природных систем.

Так, например, в Вологодской области реализовано тридцать мероприятий из запланированных тридцати двух в программе. Среди них:

- Завершение работ по разведке и оценке источников подземных питьевых вод, для частичного водоснабжения села им. Бабушкина.
- Начаты работы по укреплению берегов рек Леденга (Бабушкинский район) и Сухона (г. Великий Устюг), Вологда, Рыбинского водохранилища. На р. Сухоне проведены ледорезные и дноуглубительные работы (Великоустюгский район).
- Начато строительство противопаводковой дамбы на р. Северная Двина (1 этап).
- По итогам проведения специальных профилактических и охотхозяйственных мероприятий удалось предотвратить возникновение вируса африканской чумы свиней в дикой природе и снять режим карантина по бешенству.
- Из областного бюджета выплачено свыше 2 млн. рублей денежных премий охотникам, добывающим волка.

Но среди выполненных тридцати мероприятий, указываются и те виды работ, которые содержатся в основных функциях соответствующих органов власти и государственных служб, например:

- Проведены кадастровые работы для 15 особо охраняемых природных территорий (ООПТ), сведения о 56 региональных ООПТ внесены в государственный кадастр недвижимости.

- Проведен мониторинг состояния атмосферного воздуха в городах Череповец и Вологда.
- Проведена инвентаризация твердых коммунальных отходов (ТКО), полученные данные учтены в территориальной схеме обращения с отходами.
- Проведен мониторинг качества воды поверхностных водных объектов области.
- Проведены мероприятия по экологическому образованию и просвещению.
- Публикация результатов деятельности на официальных государственных сайтах соответствующих органов власти.

То есть в объем финансирования природоохранной деятельности через государственные программы включается реализация таких видов деятельности, которые являются важными с точки зрения охраны окружающей среды, но сами по себе не дают снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду и не способствуют восстановлению и воспроизводству природных ресурсов, а являются функциями работы соответствующих органов власти, а не особенными мероприятиями, требующими вынесения их в государственную программу.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что природоресурсные платежи, взимаемые с промышленных предприятий Европейского Севера РФ, в большей степени выполняют фискальную функцию, а финансирование через госпрограммы имеет определенные некоторые недостатки.

В связи с указанными недостатками предлагается создание региональных экологических фондов, направленных на финансовую (на возвратной основе) и консультационную поддержку предприятий для снижения негативного воздействия на окружающую среду, что в перспективе должно обеспечить снижение антропогенного и техногенного «пресса» на экосистемы. Также следует отметить, что предлагаемые фонды позволят реализовать компенсационную и стимулирующую функции природоресурсных платежей через целенаправлен-

ный расход средств на охрану окружающей среды, восстановление и воспроизводство природных ресурсов.

Целью работы является разработка механизма формирования экологических фондов поддержки предприятий регионов Европейского Севера для снижения антропогенного и техногенного давления на окружающую среду.

При анализе зарубежного опыта выявлено, что практика экологических фондов в Западных странах осуществляется со второй половины XX века. Например, Комитетом Сената по финансам США в 1984 году был создан Суперфонд, который являлся источником финансирования работ по обезвреживанию отходов повышенной опасности. Суперфонд развивался в три этапа: в первый период правительство отреагировало на сильное давление со стороны общественности на действия и разработало большую новую программу для решения уникальной, технически сложной и плохо определенной экологической проблемы. На втором этапе Конгресс отреагирует на публичный призыв обезвредить больше отходов; новая программа может также подчеркнуть необходимость совершенствования системы, с тем, чтобы обеспечить более эффективное обезвреживание. На третьем этапе зрелая и информированная программа будет основываться на комплексном анализе национальных проблем неконтролируемых опасных отходов и экономически эффективных решений.

Комитет Сената США по финансам отмечает, Фонд размером 3,6 миллиарда долларов значительной частью формировался из налогов на утилизацию отходов, акцизов на нефть и некоторые химические вещества. Акцизный налог на химикаты взимался с продажи или использования 42 органических и неорганических веществ, если они произведены или импортированы в Соединенные Штаты. Налогооблагаемые химикаты обычно представляют собой опасные химические вещества и вещества, которые могут создавать опасные продукты или отходы при их использовании. Ставки варьировались от 22 центов

до 4,87 долларов за тонну (совокупная выручка от этих налогов до 30 сентября 1984 года составила 863 млн долларов США).

С 1992 года государственные экологические фонды различных уровней имели место и в отечественной практике, являясь важным элементом в экономическом регулировании сферы охраны окружающей среды. Деятельность экологических фондов доказала экономическую целесообразность их функционирования, роль которого особенно возрастает в условиях жесточайшего дефицита финансирования охраны окружающей среды.

Например, рассмотрим результаты функционирования системы экофондов в 1999 году. Объем поступления средств (весь финансовый оборот: денежная форма, корректировка платежей, взаимозачет) в территориальные экологические фонды составил 3,83 млрд. руб., или 141,8 % к плану (2,7 млрд. руб.). Выполнили и превысили установленные плановые показатели поступления средств в экологические фонды 73 территориальных органа и лишь в 14 субъектах РФ поступления составили 72 %. Эта ситуация обосновывалась улучшением работы территориальных органов Госкомэкологии. Статьями расходов федерального и региональных экофондов были:

1. Строительство, техническое переоснащение и реконструкция природоохранных объектов.
2. Внедрение экологически чистых технологий.
3. Создание и использование систем мониторинга окружающей среды.
4. Другие виды природоохранной деятельности.

Территориальные экологические фонды были созданы во всех субъектах Российской Федерации. В 1999 г. в 45 субъектах Российской Федерации экологические фонды находились в ведении администрации, а в остальных - территориальных органов Госкомэкологии России. Консолидированы в местные бюджеты 25 экологических фондов. Правами юридического лица обладали экологические фонды в 33 субъектах Российской Федерации [15].

В 1999 г. доходы Федерального экофонда РФ (без учета региональных и местных) составили 196,8 млн. руб. при плане 161,4 млн. руб., установленном Федеральным законом № 36 от 22.02.1999 О федеральном бюджете на 1999 год. Финансирование проектов по различным направлениям природоохранной деятельности осуществлялось на безвозмездной основе (60 %), в виде долевого участия (37 %) или займов (3 %).

Для укрепления системы экологических фондов Госкомэкологией РФ осуществлялись мероприятия по следующим направлениям: совершенствование законодательной и нормативной правовой базы функционирования экологических фондов, увеличение финансовых ресурсов экологических фондов и совершенствование механизма их распределения. Так, Госкомэкология и федеральный экологический фонд разработали и направили для рассмотрения проект постановления «О направлениях затрат на осуществление природоохранных мероприятий, финансируемых с привлечением средств экологических фондов» [15].

С целью увеличения финансовых ресурсов экофондов Госкомэкологией России проведена работа по усилению контроля поступлений и расхода средств, совершенствованию форм статистической отчетности.

Но, несмотря на эффективное функционирование, федеральный экологический фонд был упразднен Постановлением Правительства РФ №721 от 11.10.2001 «О федеральном экологическом фонде Российской Федерации и экологических фондах на территории Российской Федерации» по причине изменения порядка зачисления в бюджет природоресурсных платежей в бюджеты различных уровней [15]

Как показали данные анализа текущей ситуации в исследуемых регионах, приведенные в начале работы, доля финансирования природоохранной деятельности, в среднем, по Европейскому Северу не

превышает 3 % от средств, полученных от природоресурсных платежей, что свидетельствует об их нецеленаправленном расходовании.

Деятельность предлагаемых экологических фондов направлена на выполнение двух основных функций:

1. Источник господдержки для предприятий, реализующих природоохранную деятельность.
2. Целенаправленный расход средств, полученных от природоресурсных платежей.

Поступление средств в фонды будет осуществляться за счет:

1. Платежей при пользовании природными ресурсами (плата за негативного воздействие на окружающую среду, платежи при пользовании недрами).
2. Сборов и платежей за пользование природными ресурсами (сбор за пользование объектами животного мира, сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов).
3. Штрафов, санкций, возмещения ущерба (денежные взыскания за нарушение законодательства России об экологической экспертизе, в области охраны окружающей среды и др.).
4. Добровольные отчисления физических и юридических лиц (как отечественных, так и зарубежных).
5. Платежи за предоставление фондом консультационных услуг.

Критериями предоставления финансирования предприятиям на возвратной основе могут быть:

1. Присутствие в структуре негативного воздействия на окружающую среду веществ 1 – 3 классов опасности.
2. Планируемые природоохранные мероприятия обеспечат снижение негативного воздействия на природу не менее, чем на 50%.
3. Наличие в полном объеме финансовых ресурсов для реализации запланированных мероприятий с учетом запрашиваемого финансирования.

Управление деятельностью экологических региональных фондов следует осуществлять, распределив полномочия между соответствующими органами власти (таблица 4).

Таблица 4 – Распределение полномочий по управлению региональными экофондами

Органы государственной власти	Функции
Территориальные органы управления Росприроднадзора	Получение и предоставление в органы исполнительной власти субъектов, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды, достоверной информации о воздействии предприятий на окружающую среду.
Органы исполнительной государственной власти субъектов, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования.	Осуществляет оценку эффективности выполнения природоохранных мероприятий; Проводит мониторинг динамики показателей воздействия предприятий на окружающую среду; Получение платежей за пользование природными ресурсами;
Органы исполнительной власти субъектов, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в бюджетно-финансовой сфере и внутренний финансовый контроль	Направление в экологический фонд средств поступающих от предприятий, учреждений, граждан. Перераспределение денежных средств, уплаченных в качестве платежей за пользование природными ресурсами, платежей при пользовании природными ресурсами и штрафов.

Территориальные органы Росприроднадзора осуществляют сбор достоверной информации с предприятий о негативном воздействии на окружающую среду, что необходимо, для идентификации целесообразности определенных видов природоохранных мероприятий.

Органы исполнительной государственной власти субъектов, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования, проводят экспертную оценку эффективности предлагаемых мероприятий для конкретных предприятий и дают заключение на предоставление финансирования или аргументированный отказ в предоставлении запрашиваемых средств. В дальнейшем данными органами власти осуществляется мониторинг достижения целевых показателей, указанных в предлагаемых мероприятиях. Следует отметить, что начисление и получение природо-

ресурсных платежей также реализуется органами исполнительной государственной власти субъектов, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования.

Перераспределение средств, полученных от природоресурсных платежей, и направление в экологические фонды обеспечивается органами исполнительной власти субъектов, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в бюджетно-финансовой сфере и внутренний финансовый контроль.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предложенный механизм создания региональных экологических фондов финансовой и консультационной поддержки промышленных предприятий послужит решением проблем нецеленаправленного расхода средств, получаемых от предприятий в качестве компенсации экологического ущерба и увеличения антропогенной нагрузки. Экофонды такого рода будут способствовать целенаправленному использованию природоресурсных платежей, то есть реализовывать компенсационную и стимулирующую функции, и снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Библиографический список:

1. Ускова, Т.В. Вектор экологизации современной экономики России: проблемы и направления их решения / Т.В. Ускова, Е.Д. Копытова // Вестник Пермского университета. Серия: Экономика. – Пермь. 2018. Т13. С. 37 – 57.
2. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография/ Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН. 2013. – 196 с.
3. Порозов, П.Е. К вопросу о переходе России к «зеленой экономике» / П.Е. Порозов // Европейская зона российской Арктики. Материалы Всероссий-

- ской научной конференции (с международным участием). В 2-х частях. Сыктывкар, 2017. С.240 – 246.
4. Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – A Synthesis for Policy Makers. UNEP. - URL: www.unep.org/greeneconomy
 5. Каленкова, Л.Ф. Экосистемы криосферы – источник микроорганизмов с оригинальным биологическим потенциалом / Л. Ф. Каленкова, В. Г. Мельников // Арктика: экология и экономика. №3. Москва. С.56 – 64.
 6. iMonitoring: информационный портал: [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.iminfin.ru>
 7. Официальный Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://dpr.gov35.ru/>
 8. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://old.dvinaland.ru/power/departments/deples/misc/>
 9. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Мурманской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://mpr.gov-murman.ru/>
 10. Официальный сайт Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://minprirody.karelia.ru>
 11. Официальный сайт Министерства промышленности, природных ресурсов, энергетики и транспорта Республики Коми [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.rkomi.ru/minprom>
 12. Superfund issues. Hearings before the Committee on Finance United States Senate (September 19 and 21. 1984). US Government printing office. Washington. p. 768.

13. Superfund reauthorization. Hearings before the Committee on Finance United States Senate (April 25 and 26. 1985). US Government printing office. Washington. p. 842.
14. Навасардова, Э.С. Экологические фонды как источник финансирования экологически значимых мероприятий: историко-правовой анализ / Э.С. Навасардова // Гуманитарные и юридические исследования. – Ставрополь, 2013. – С.89 – 94
15. Ильичева, Е.В. Система экологических фондов России / Е.В. Ильичева // Управление экономическими системами: электрон. науч. журн. / Кисловодский институт экономики и права: [Электронный ресурс]. – Киров: ООО "Международный центр научно-исследовательских проектов", 2007. - № 3 (11). - № гос регистрации статьи 0420700034/0022. – Режим доступа к журн.: <http://uecs.mcnp.ru>

Оригинальность 88%