



Научная статья

УДК 349.4

<https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.3.20>

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Лилия Валерьевна Постульга

Северо-Кавказский федеральный университет (д. 1, ул. Пушкина, Ставрополь, 355017, Российская Федерация)

Аспирант

postulgalv@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0002-1608-3467>

Аннотация. Введение. В статье рассматриваются проблемы финансового обеспечения целевых экологических программ. **Материалы и методы.** В ходе исследования использованы методы правового анализа, синтеза, обобщения и сравнительно-правовой, которые позволили выработать возможные пути решения исследуемых проблем. **Анализ.** Проведенные в начале XXI века реформы бюджетного, налогового и экологического законодательства фактически разрушили имевшийся эколого-экономический механизм природопользования, что повлекло за собой значительные проблемы в области финансового обеспечения программных мероприятий. В настоящее время государственные программы являются важным инструментом финансового обеспечения охраны окружающей среды и рассматриваются в качестве правовой формы и юридического основания финансирования экологически значимых мероприятий, однако не могут показать в полной мере своей эффективности. Основным источником финансирования природоохранных мероприятий в настоящее время выступают бюджетные средства. Финансовые средства из внебюджетных источников привлекаются недостаточно, что может вызывать проблемы недостатка финансирования, особенно на местах. Среди иных проблем финансового обеспечения природоохранных мероприятий следует отметить тенденцию к снижению

общих объемов финансирования, отсутствие финансового обеспечения отдельных важных мероприятий, финансирования от объема имеющихся средств, неравномерность их распределения в бюджетном цикле. **Результаты.** Выдвигаются предложения по совершенствованию системы финансового обеспечения целевых экологических программ, которые позволят сделать их эффективным инструментом экологического планирования даже в условиях антироссийских санкций, пандемии и экономического кризиса.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственное планирование, государственные программы, целевые программы, экологические программы, финансирование целевых программ, финансовое обеспечение государственных программ

Для цитирования: Постульга Л. А. Финансовое обеспечение целевых программ в области охраны окружающей среды и рационального природопользования // Гуманитарные и юридические исследования. 2024. Т. 11. № 3. С. 569–573. <https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.3.20>

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Статья поступила в редакцию: 14.03.2024.

Статья одобрена после рецензирования: 18.05.2024.

Статья принята к публикации: 25.07.2024.

Research article

FINANCIAL SUPPORT FOR TARGETED PROGRAMS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Liliya V. Postulga

North-Caucasus Federal University (1, Pushkina St., Stavropol, 355017, Russian Federation)

Postgraduate student

postulgalv@mail.ru; <https://orcid.org/0000-0002-1608-3467>

Abstract. Introduction. The article discusses the problems of financial support for targeted environmental programs. **Materials and Methods.** The methods of legal analysis, synthesis, generalization and comparative law were used, which allowed us to develop possible solutions to the problems under study. **Analysis.** The reforms of budget, tax and environmental legislation carried out at the beginning of the XXI century actually destroyed the existing ecological and economic mechanism of nature management, which led to significant problems in the field of financial support for program activities. Currently, government programs are an important tool for financial support of environmental protection and are considered as a legal form and legal basis for financing environmentally significant activities, but they cannot fully demonstrate their effectiveness. The main source of financing for environmental protection measures is currently budgetary funds. Financing from nonbudgetary sources is underdeveloped, which can cause problems of lack of funding, which are particularly acute on the ground. Among other problems of financial support for environmental protection measures, it should be noted the tendency to decrease the total amount of financing, the lack of

financial support for certain important activities, financing from the amount of available funds, uneven distribution of budget allocations in the budget cycle. **Results.** Proposals are being put forward to improve the financial support system for targeted environmental programs, which will make them an effective tool for environmental planning even in the face of anti-Russian sanctions, a pandemic and an economic crisis.

Keywords: strategic planning, government planning, government programs, targeted programs, environmental programs, financing of targeted programs, financial support of government programs

For citation: Postulga LV. Financial support for targeted programs in the field of environmental protection and environmental management. *Humanities and law research*. 2024;11(3):569-573 (In Russ.). <https://doi.org/10.37493/2409-1030.2024.3.20>

Conflict of interest: the author declares no conflicts of interests.

The article was submitted: 14.03.2024.

The article was approved after reviewing: 18.05.2024.

The article was accepted for publication: 25.07.2024.

©Постульга Л. В., 2024

Введение. Целевые программы в последние годы активно используются при формировании и исполнении бюджетов всех уровней. Однако существующий механизм финансирования природоохранных мероприятий далек от совершенства и не позволяет полностью использовать все преимущества государственных программ как инструмента управления государственными расходами в указанной области. При этом, как отмечал С. А. Боголюбов, «надлежащая реализация мероприятий по охране окружающей среды напрямую зависит от стабильного и своевременного финансирования» [1, с. 226]. Поэтому комплексный анализ нормативно-правовой базы финансового обеспечения целевого программирования, доктрины и практики имеет непреходящее значение для выявления присущих ему проблем и выработки способов их решения.

Материалы и методы. Проведенное исследование построено, в первую очередь, на анализе правовых норм, регулирующих институт финансового обеспечения государственного программирования, а также мнений специалистов в указанной области. Помимо метода правового анализа, в ходе исследования использованы методы синтеза, обобщения и сравнительно-правовой, которые позволили сравнить развитие исследуемого правового института в ретроспективе, выявить его наиболее актуальные и положительные черты и инструменты обеспечения эффективности, и выработать целесообразные пути решения выявленных проблем.

Анализ. Вследствие реформ бюджетного, налогового и экологического законодательства, проводимых в начале XXI в., советская система целевого финансирования природоохраны и природопользования в форме бюджетных целевых экологических фондов была практически полностью разрушена, утратили компенсационный характер природоресурсные платежи, они были переведены из сферы ведения ресурсного законодательства в сферу налогового, и т.д. [3, с. 3].

В 2004 году бюджетный процесс перешел на модель «бюджетирования, ориентированного на результат» [5], продолжилось активное внедрение программно-целевого планирования.

В настоящее время государственные программы являются важным инструментом финансового обеспечения природоохраны, рассматриваются в качестве правовой формы и юридического основания финансирования мероприятий в указанной сфере [9, с. 63]. Вместе с тем, в Законе РФ об охране окружающей среды отсутствуют положения о финансовом обеспечении природоохранных мероприятий, как и само определение его термина, не указываются источники финансирования экологических программ, не гарантируется обязательное их обеспечение материально-техническими ресурсами. Единственная ст. 15, посвященная целевым программам и порядку их финансирования, была признана утратившей силу еще в 2006 г.

Основу финансирования природо-охранных мероприятий в настоящее время составляют бюджетные средства. Финансирование из внебюджетных источников используется недостаточно, основными причинами чего видятся отсутствие системного нормативноправового регулирования, мер стимулирования, недостаточное информационное обеспечение со стороны государства, отсутствие действенного механизма привлечения к ответственности за нарушения в области природоохраны (а следствием указанных причин является отсутствие гарантированности такого финансирования).

Некоторые авторы видят в этом причину «вялости» реализации программных мероприятий [8, с. 154]. Практика привлечения внебюджетных источников к финансированию мероприятий целевых экологических программ совершенно не однородна. К примеру, согласно паспорту государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» средства внебюджетных источников предусмотрены только для финансирования комплекса ее процессных мероприятий и только на 2023 и 2024 гг.

Проблема повышения объема финансирования природоохранных мероприятий из внебюджетных источников, определения соотношения финансирования из бюджетных и внебюджетных источников до сих пор не решена, хотя была актуальна еще в 2004 г. [5]. К примеру, институт экологического страхования Законом об охране окружающей среды регламентирован поверхностно, без определения термина «экологическое страхование», регулирования его форм, видов и особенностей. Еще несколько лет назад был разработан законопроект «Об обязательном экологическом страховании», однако он так и не был принят. Банковское экологическое кредитование как внебюджетный источник финансирования природоохранных мероприятий также используется недостаточно активно и фактически находится на начальных этапах развития: доля экологических проектов в кредитных портфелях банков крайне низка. Отсутствует экономическое стимулирование (например, льготное экологическое налогообложение) банков разрабатывать экологические кредитные продукты, нет четкого понимания результатов инвестиций в экологические проекты, отсутствуют программы государственной поддержки экологического кредитования, а уровень инвестиционного риска при осуществлении экологических проектов достаточно высок [10, с. 33].

Таким образом, основная нагрузка по финансовому обеспечению природоохранных мероприятий лежит именно на бюджетном финансировании. В большинстве государственных программ оно занимает 95–100%. При этом отсутствует целевое назначение поступающих в бюджет природоресурсных платежей (ст. 35 БК РФ), имеет место неопределенность в том, будут ли они направлены на финансирование природоохранных мероприятий и в каком объеме.

Действующая система природоресурсных платежей в РФ имеет сложную структуру и включает налоговую и неналоговую их формы (что характерно также для всех стран-членов ЕАЭС). НК РФ предусмотрены федеральные (налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира, водных биологических ресурсов) и местные налоги (земельный налог). Остальные виды природоресурсных платежей, прямо не названные в кодексе (п. 5 ст. 3 НК РФ), являются неналоговыми. Поскольку отсутствует единый подход к правовому регулированию указанных платежей, возникают сложности с определением их правовой природы. По мнению ряда авторов, природоресурсные платежи имеют гражданско-правовую природу и рассматриваются ими как доходы от использования государственного или муниципального имущества [7, с. 46]. Другие авторы указывают об их публично-правовой природе [15, с. 30]. Считаем необходимым согласиться с последней позицией, поскольку при рассмотрении природоресурсных платежей с гражданско-правовой точки зрения не учитываются многие публично-правовые аспекты (например, взимание арендной

платы при пользовании лесами и земельными участками в условиях отсутствия оформленных арендных правоотношений) и, в том числе, становится невозможным применение механизма принуждения, характерных для обязательных бюджетных доходов.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду фактически заменяет экологический налог (который есть, к примеру, в Республике Беларусь). Целью ее введения было стимулировать природопользователей снижать отрицательно влияние на окружающую среду. Во всех государствах ЕАЭС указанная плата имеет налоговую природу. В нашей же стране она относится к неналоговым платежам, при этом отсутствует механизм использования указанной платы на цели финансирования природоохранных мероприятий. Минфином РФ был подготовлен проект изменений в налоговое законодательство, в соответствии с которым ряд фискальных сборов природоохранной направленности планировалось включить в Налоговый кодекс РФ (например, экологический налог должен был заменить плату за негативное воздействие на окружающую среду, а утилизационный сбор – утилизационный и экологический), однако данные изменения пока не внесены. При этом имеется и точка зрения о нецелесообразности включения экологических платежей в систему налоговых отношений [14]. Отсутствие регламентации целевой направленности природоресурсных платежей некоторые авторы также называют дефектом правового регулирования в рассматриваемой сфере [6, с. 97].

Среди иных проблем финансового обеспечения природоохранных мероприятий следует отметить тенденцию к снижению общих объемов финансирования, что может препятствовать достижению целей и задач, определенных в государственных программах. По ряду направлений отсутствует финансовое обеспечение отдельных важных мероприятий. Имеют место финансирование от объема имеющихся средств, неравномерность распределения бюджетных ассигнований в бюджетном цикле. О необходимости равномерного освоения денежных средств в течение года Д. А. Медведев отмечал еще в 2013 г. [11]. Также не во всех государственных программах предусматривается их финансовое обеспечение по годам на весь период реализации. Так, при плановом периоде государственной программы «Охрана окружающей среды» до 2030 г. ее паспортом предусмотрено финансирование только до 2025 г.

Несмотря на то, что региональные и муниципальные программы имеют более важное значение, чем федеральные, поскольку на местах виднее экологические проблемы региона [4], проблемы недостатка финансирования в них наиболее остры. Значительную часть нагрузки по финансированию региональных программ несут бюджеты субъектов РФ. Так, по государственной программе Ставропольского края «Охрана окружающей среды» средства краевого бюджета составляют 99,6 % от общего объема финансирования мероприятий указанной программы (к иным источникам финансирования отнесены средства участников программы, при этом на 2024 – 2025 гг. финансирование из указанных источников вообще не запланировано) [12]. В специальной литературе неоднократно отмечалось, что проблема недостатка финансирования целевых программ связана с тем, что в этом вопросе регионы очень жестко зависят от федерального уровня: на выбор перечня объектов природоохраны и природопользования большое влияние оказывает возможность софинансирования

из федерального бюджета [2]. Обеспечение достаточного объема финансирования, в свою очередь, обеспечивает эффективность государственных программ наряду с четкой формулировкой целей, определением задач и конкретных мероприятий, наличием системы оценки их эффективности. Сокращение расходов ведет к тому, что часть мероприятий государственных программ окажется невыполненной.

Результативность бюджета во многом зависит также и от того, насколько, верно сформулированы цели каждой государственной программы, индикаторы достижения этих целей, и насколько точно с ними увязаны задачи, необходимые мероприятия, полнота и качество механизма оценки. Поэтому на эффективность и результативность финансирования природоохранных мероприятий могут негативно влиять недостатки при их разработке. В 2022 г. по государственной программе «Охрана окружающей среды» изменения вносились в 11 из 28 показателей. При этом изменение состава мероприятий, указанных в государственных программах, или их показателей требует соответственно внесения изменений в федеральный бюджет. Также распылению ресурсов и повышению затратности может способствовать избыточность числа индикаторов. А порядка 70% показателей рассчитываются по методикам, утвержденным самими ответственными исполнителями, соисполнителями, участниками государственных программ. По нашему мнению, это может приводить к постоянным их корректировкам, финансирование же их реализации в таком случае не приведет к запланированному результату. Устранение перечисленных недостатков будет способствовать совершенствованию механизма финансового обеспечения и достижению требуемого уровня эффективности государственных программ. В научной литературе уже высказывалось мнение о необходимости закрепления в законе главы о порядке распределения бюджетных средств и эффективности их использования, ответственности за нецелевое их использование [13]. Думается, такую главу необходимо включить в ФЗ РФ «О стратегическом планировании в РФ».

Результаты. На сегодняшний день не сложилось целостной системы финансового обеспечения государственных экологических программ.

В качестве решения рассматриваемых проблем, во-первых, необходимо осуществить совершенствование нормативно-правового регулирования указанного правового института: закрепить в Законе об охране окружающей среды определение термина «финансовое обеспечение государственных программ в области охраны окружающей среды». Думается, его следует определять как целевое, безвозмездное, стабильное и своевременное выделение бюджетных и внебюджетных средств на реализацию программных природоохранных мероприятий, обеспечивающих решение проблем в области обеспечения устойчивого экологического развития РФ и ее субъектов на долгосрочный период, в целях сохранения и восстановления окружающей среды, обеспечения рационального природопользования, предотвращения негативного воздействия на окружающую среду и ликвидации последствий такого воздействия.

Эколого-экономический механизм должен иметь компенсационный и стимулирующий характер. В качестве инструмента повышения результативности государственного экологического программирования нами предлагается воссоздание системы бюджетных

целевых экологических фондов, которые, по нашему мнению, в условиях дефицита финансирования могли бы стать эффективным элементом экономического механизма в области охраны окружающей среды, ведь в нашей стране они уже играли важную положительную роль в финансировании природоохранной деятельности. Так, была обеспечена гарантированность финансовых поступлений в фонды и соответственно возможность планирования финансирования природоохранной деятельности. Их правовой статус должен быть регламентирован в бюджетном законодательстве.

В качестве источников их средств должны выступать природоресурсные платежи и плата за негативное воздействие на окружающую среду. В свою очередь, это требует изменения финансового, налогового, экологического законодательства: необходимо определить в законе их правовую природу, целевое назначение, механизмы целевого расходования, запрет расходования на иные цели, установить конкретные меры ответственности за нарушение природоресурсного и природоохранного законодательства, ввести льготы для природопользователей в качестве способа мотивации (к примеру, налоговые каникулы, налоговые льготы по НДС, пониженные тарифы страховых взносов, упрощенная таможенная процедура, др.).

Необходимо продолжать совершенствование порядка разработки целевых программ в части увязки целей с задачами и конкретными мероприятиями, пересмотра значений ключевых целевых показателей (индикаторов) госпрограмм сообразно росту объема бюджетных ассигнований на исполнение госпрограмм.

Требуется совершенствование механизмов использования внебюджетных источников финансирования.

Для обеспечения принципа полноты финансирования предлагается закрепить в Законе о стратегическом планировании положение о том, что в первую очередь нужно планировать объем внебюджетных инвестиций, а непокрытую внебюджетными инвестициями долю финансирования покрывать за счет бюджетных средств. Также видится необходимым принятие ФЗ РФ «Об обязательном экологическом страховании в РФ», разработка обеспечивающей подзаконной нормативно-правовой базы; развитие института экологического кредитования путем стимулирования банков к разработке соответствующих кредитных продуктов, разработка программ государственной поддержки экологического кредитования, принятие программ среднесрочного и долгосрочного экологического кредитования, возмещение банкам пониженной процентной ставки по таким кредитам и иные стимулирующие меры.

Предлагаемые изменения видятся целесообразными и в рамках сотрудничества по вопросам природоохраны на уровне ЕАЭС. В первую очередь, необходима гармонизация экологического, бюджетного, налогового законодательства как важное направление развития любого экономического союза и дальнейшего развития экологического планирования и программирования на межгосударственном уровне. Целесообразным видится также создание межгосударственного целевого экологического фонда для финансирования природоохранных мероприятий.

При учете всех описанных проблем и предложений по их решению, видится, даже в современном режиме антироссийских санкций, пандемии и экономического кризиса государственные программы смогут стать эффективным инструментом государственного экологического планирования.

Литература

1. Боголюбов С. А. Экологическое право. Учебник для вузов. М.: Норма, 2001. 448 с.
2. Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Целевые экологические программы и экологические фонды как инструменты планирования и финансирования в области охраны окружающей среды // Экологическое право. 2009. № 1. С. 19–24.
3. Колесникова К. В. Правовое регулирование бюджетного финансирования охраны окружающей среды и природопользования: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 27 с.
4. Колесникова К. В. Проблемы разработки и финансирования целевых программ в области экологического развития // Общество и право. 2009. № 4 (26). С. 94–96.
5. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах (одобрена постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»). URL: <https://base.garant.ru/5759923/> (дата обращения: 16.10.2023).
6. Круглов В. В., Пельвицкая Е. П. Правовое обеспечение взаимосвязи организационных и экономических механизмов охраны окружающей среды // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 6. С. 96–102.
7. Лисица В. Н. Платеж или налог за пользование природными ресурсами? // Юрист. 2004. № 10. С. 44–46.
8. Навасардова Э. С. Организационно-правовые проблемы совершенствования регионального экологического управления. Ставрополь: Издательство СГУ, 2002. 490 с.
9. Навасардова Э. С. Прогнозирование и планирование воздействий на окружающую среду как правовая форма и юридическое основание финансирования природоохранных мероприятий // Природоресурсное и экологическое право: ретроспективы и перспективы. Материалы научно-практической конференции (Ставрополь, 15 мая 2007 г.). Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2007. С. 62–86.
10. Сотникова Л. Н., Бичева Е. Е., Маслова И. Н. Банковское кредитование как источник финансирования экологических инвестиций // Финансы. 2020. № 4 (124). С. 27–37.
11. Стенограмма заседания Правительства «Об итогах исполнения федерального бюджета, ходе выполнения ФЦП и ФАИП за 1 квартал 2013 года». URL: <http://government.ru/news/2444> (дата обращения: 04.09.2023).
12. Постановление Правительства Ставропольского края от 26.12.2018 № 599-П «Об утверждении государственной программы Ставропольского края «Охрана окружающей среды». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2600201812290012> (дата обращения: 12.10.2023).
13. Чернобровкина Е. Б. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, как метода программно-целевого управления в разрезе государственных программ // Налоги. 2013. № 13. С. 22–24.
14. Юдин Е. А. Экологические платежи: возможен ли их целевой и налоговый статус? // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2015. С. 141–154.
15. Янбулганов А. А. Неналоговые доходы в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Финансовое право. 2007. № 5. С. 28–32.

References

1. Bogolyubov SA. Environmental law. Textbook for universities. Moscow: Norma; 2001. 448 p. (In Russ.).
2. Vershilo ND, Vershilo TA. Targeted environmental programs and environmental funds as planning and financing tools in the field of environmental protection. *Ehkologicheskoe pravo*. 2009;(1):19-24. (In Russ.).
3. Kolesnikova KV. Legal regulation of budget financing of environmental protection and nature management: abstract of the dissertation of the Candidate of Law: 12.00.14. Rostov-on-Don; 2011. 27 p. (In Russ.).
4. Kolesnikova KV. Problems of developing and financing targeted programs in the field of environmental development. *Obschestvo i pravo*. 2009;4(26):94-96.
5. The concept of reforming the budget process in the Russian Federation in 2004-2006 (approved by Decree of the Government of the Russian Federation dated 05/22/2004 No. 249 "On measures to improve the effectiveness of budget expenditures"). URL: <https://base.garant.ru/5759923/> (accessed: 16.10.2023) (In Russ.).
6. Kruglov VV, Pelvitskaya EP. Legal support for the interrelation of organizational and economic mechanisms of environmental protection. *Rossiiskoe pravo: obrazovaniye, praktika, nauka*. 2019;(6):96-102. (In Russ.).
7. Lisitsa VN. Payment or tax for the use of natural resources? *Urist*. 2004;(10):44-46 (In Russ.).
8. Navasardova ES. Organizational and legal problems of improving regional environmental management. Stavropol: Publishing House of SSU; 2002. 490 p. (In Russ.).
9. Navasardova ES. Forecasting and planning of environmental impacts as a legal form and legal basis for financing environmental protection measures in Natural resource and environmental law: retrospectives and prospects. Materials of the scientific and practical conference (Stavropol, May 15, 2007). Stavropol: Stavropol Book Publishing House; 2007. P. 62-86. (In Russ.).
10. Sotnikova LN, Bicheva EE, Maslova IN. Bank lending as a source of financing environmental investments. *Finansi*. 2020;4(124):27-37. (In Russ.).
11. Transcript of the Government meeting "On the results of the execution of the federal budget, the progress of the Federal Target Program and the FAIP for the 1st quarter of 2013". URL: <http://government.ru/news/2444> (accessed: 04.09.2023). (In Russ.).
12. Resolution of the Government of the Stavropol Territory dated 12/26/2018 No. 599-P "On approval of the State program of the Stavropol Territory "Protection environment". URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2600201812290012> (accessed: 12.10.2023). (In Russ.).
13. Chernobrovkina EB. The application of result-oriented budgeting as a method of program-oriented management in the context of state programs. *Nalogi*. 2013;(13):22-24. (In Russ.).
14. Yudin EA. Environmental payments: is their target and tax status possible? ETAP: *ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*. 2015:141-154. (In Russ.).
15. Yanbulganov AA. Non-tax revenues in the Russian Federation: issues of legal regulation. *Finansovoe pravo*. 2007;(5):28-32. (In Russ.).