

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2024, Том 16, № 3 / 2024, Vol. 16, Iss. 3 <https://esj.today/issue-3-2024.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/44ECVN324.pdf>

5.2.4. Финансы (экономические науки)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Шмиголь, Н. С. Необходимость и возможности реализации экологически ответственной бюджетной политики в России с учетом передового зарубежного опыта / Н. С. Шмиголь // Вестник евразийской науки. — 2024. — Т. 16. — № 3. — URL: <https://esj.today/PDF/44ECVN324.pdf>

For citation:

Shmigol N.S. Necessity and possibilities of implementation the environmentally responsible budget policy in Russia in light of advanced foreign experience. *The Eurasian Scientific Journal*. 2024;16(3): 44ECVN324. Available at: <https://esj.today/PDF/44ECVN324.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 336.14(045)

Шмиголь Наталия Сергеевна

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

Профессор кафедры «Общественных финансов»

Кандидат экономических наук, доцент

E-mail: nshmigol@fa.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7093-3947>

RSCI: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=483098

SCOPUS: <https://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=57211348109>

Необходимость и возможности реализации экологически ответственной бюджетной политики в России с учетом передового зарубежного опыта

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию содержания и перспектив реализации экологически ответственной бюджетной политики, автором дано ее определение, раскрыты содержание и подходы к реализации, применяемые в зарубежных странах. В результате исследования передового зарубежного опыта реализации экологически ответственной бюджетной политики в работе определены ее основные инструменты, в том числе используемые в рамках практики «зеленого» бюджетирования. На основе сопоставления инструментов бюджетирования, используемых в российской практике, с их составом в зарубежных странах, был сделан вывод о сформированности наиболее важных из них, в том числе в рамках программно-проектного управления расходами федерального бюджета и, соответственно, о возможности комплексной реализации экологически ответственной бюджетной политики в России. В исследовании предложены дополнительные меры и инструменты реализации данного формата бюджетной политики, которые включают: маркировку расходов федерального бюджета в соответствии с «зелеными» критериями оценки; направления совершенствования программных «зеленых» расходов федерального бюджета; реализацию клиентоцентричного подхода в рамках инициативного бюджетирования при определении направлений выделения средств из Фонда поддержки инициатив в области охраны окружающей среды; введение «зеленых» бюджетных кредитов для субъектов Российской Федерации для привлечения дополнительных инвестиций в «зеленую» инфраструктуру; развитие практики выпуска «зеленых» государственных облигаций на региональном уровне, а в перспективе на федеральном уровне. Предложенные меры и инструменты реализации экологически ответственной бюджетной политики позволят сформировать качественную финансовую основу для реализации стратегических национальных целей в области охраны окружающей среды, климата и экологического благополучия в целом.

Ключевые слова: бюджетная политика; «зеленое» бюджетирование; «зеленый» бюджет; федеральный бюджет; «зеленые» расходы бюджета; программные расходы; экологическое благополучие

Введение

Вопросы экологии и адаптации к изменению климата в последнее десятилетие XXI в. являются не только предметом исследования в рамках корпоративных финансов и корпоративного управления, развития финансового рынка и его инструментов, но также становятся одной из важных характеристик ответственной, инклюзивной бюджетной политики государства, поскольку достижение национальных и глобальных целей по сохранению окружающей среды и противодействию ее негативным изменениям в результате ухудшения климата невозможно без государственных финансовых ресурсов.

Парижское соглашение по климату¹, выработанное в 2015 году и вступившее в силу в 2016 году, поставило задачу объединить усилия всех стран мира по сдерживанию негативных климатических изменений. Во избежание серьезных негативных последствий в результате глобального потепления, сформулирована мегазадача сокращения производства углекислого газа в 2 раза к 2050 году. Это решение послужило стимулом к внедрению концепции ответственного экологического и социально-ориентированного управления в корпоративном секторе и государственном секторе экономики и введению в управленческие процессы ESG-принципов. Однако несмотря на многочисленные конференции и декларации, достичь значимых успехов в сохранении окружающей среды и противодействии глобальному потеплению пока что не удалось [1; 2]. Во многом решение экологических проблем упирается в вопрос финансирования и мобилизации значительных финансовых ресурсов. Так, по оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата, для достижения цели Парижского соглашения по климату 2015 года по «удержанию роста температуры Земли в пределах 2 градусов к 2050 году» потребуется ежегодных инвестиций на сумму 830 млрд долл., из которых 180 млрд долл. приходится на Европейский Союз (далее — ЕС).²

Большинство стран мира, ратифицировавших Парижское соглашение по климату, при разработке государственной финансовой политики учитывают экологические и климатические риски, которые могут препятствовать обеспечению устойчивого экономического роста. При этом реализация государственных экологических программ и проектов осуществляется в рамках разработки и реализации экологически ответственной бюджетной политики.

Данное направление бюджетной политики может на практике разрабатываться и реализовываться в разном формате:

1. Определяться как составляющая бюджетной политики устойчивого развития (данный формат применяют ведущие страны ОЭСР, в их числе Германия, Канада, Япония, Швеция). В данном контексте при разработке бюджетной политики основной упор правительство делает на обеспечение взаимосвязи целей и задач бюджетной политики с достижением Целей в области устойчивого развития до 2030 года (далее — ЦУР). В состав ЦУР входят 17 целей, одной из наиболее известных и обсуждаемых является цель по сохранению окружающей среды.

¹ Парижское соглашение. Официальный сайт Организации Объединенных Наций. — Режим доступа: URL: <https://www.un.org/ru/climatechange/paris-agreement> (дата обращения: 15.05.2024).

² Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН в Рио-де-Жанейро // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: URL: http://www.iblfrussia.org/a-conf.216-l-1_russian.pdf.pdf (дата обращения: 15.05.2024).

2. Рассматриваться как составляющая бюджетной политики, обеспечивая строгую увязку с национальными приоритетами экономического и социального развития (используется при построении бюджетной политики в Российской Федерации, с 2019 г. — в Новой Зеландии в рамках бюджетной политики общественного благополучия).

3. Выделяться в самостоятельную экологически ответственную бюджетную политику, результатом которой становится формирование и исполнение «зеленого» бюджета страны (данный формат первой в мире применила Франция).

В рамках настоящего исследования целью является определение состава инструментов зеленого бюджетирования в бюджетном процессе на федеральном уровне на основе систематизации современных представлений о содержании экологически ответственной бюджетной политики и ее использовании в управлении государственными финансами. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи исследования: определить содержание и особенности экологически ответственной бюджетной политики как составляющей надлежущей бюджетной политики; определить состав инструментов зеленого бюджетирования в бюджетном процессе; оценить правовую основу и выявить риски внедрения инструментов зеленого бюджетирования в бюджетный процесс на федеральном уровне; выявить возможности применения передового зарубежного опыта зеленого бюджетирования в сфере зеленого бюджетирования как фундамента реализации экологически ответственной бюджетной политики.

Методы и материалы исследования

Теоретической и методологической основой исследования являются фундаментальные положения современной теории государственных финансов, научные труды отечественных и зарубежных ученых и специалистов в области бюджета и бюджетных отношений, а также работы, посвященные проблемам формирования и реализации надлежущей бюджетной политики в XXI в., включая ее экологическую составляющую, а также проблемам зеленого бюджетирования.

При решении поставленных в работе задач используются методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, аналогии, системного, сравнительного и графического анализа, группировки, методы экспертных оценок и другие.

Информационной базой исследования являются научные публикации отечественных и зарубежных ученых в области государственных финансов, управления федеральным бюджетом, нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие организацию бюджетных отношений, управление бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, материалы научных исследований, научных конференций и семинаров, а также публикации в периодических изданиях и материалы, размещенные в сети Интернет.

Информационно-статистическую базу исследования составляют материалы международных организаций (ОЭСР, МВФ), Министерства финансов Российской Федерации, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Евростата, Росстата.

Результаты и обсуждения

Экологически ответственная бюджетная политика представляет собой программу действий правительства, цели и задачи которой непосредственно увязаны со стратегическими целями государства в области окружающей среды и климата, и соответствующие бюджетные

решения принимаются с учетом их экологических и климатических последствий. Данный тип бюджетной политики непосредственно связан с «зеленым» развитием экономики, непосредственно увязанным со снижением показателей разных групп отходов и загрязнения окружающей среды в целом, сокращением объема выбросов парниковых газов, ростом эффективности использования природных ресурсов.

При этом экологически ответственная бюджетная политика, являясь составляющей ответственной бюджетной политики государства, с одной стороны, обладает ее характерными чертами, в их числе открытость и прозрачность, инклюзивность, подотчетность, управление бюджетными ресурсами, обеспечивающее достижение стратегических приоритетов и бюджетной устойчивости, координация с другими составляющими государственной финансовой политики [3; 4]. С другой стороны, можно утверждать, что в рамках экологически ответственной бюджетной политики указанные характерные черты и инструменты реализации такой политики адаптируются с учетом ее главного целевого назначения — обеспечения устойчивого развития окружающей среды, смягчения негативных последствий изменения климата и адаптации к климатическим изменениям, в том числе путем построения энергоэффективной экономики и отказа от экологически вредных производств и технологий, предусматривая следующую трансформацию ее содержательных компонентов:

- Научный подход к разработке и реализации экологически ответственной бюджетной политики строится с учетом положений концепции «зеленых» финансов и их адаптации применительно к управлению государственными финансами. При этом важное место в научной концепции должно отводиться учету интересов гражданского общества в области охраны окружающей среды, реализации клиентоцентричного подхода в бюджетном процессе при принятии соответствующих «зеленых» бюджетных решений.

- Цели и задачи экологически ответственной бюджетной политики учитывают ратифицированные государственной властью наднациональные, международные обязательства в области охраны окружающей среды, а также государственные документы стратегического планирования по охране окружающей среды, в сфере экологии и адаптации к изменениям климата. Отсюда оценка предварительная, текущая, последующая в рамках полученных результатов и эффектов реализации экологически ответственной бюджетной политики и степени воздействия на экономику осуществляется с учетом степени влияния на окружающую среду и достижения соответствующих стратегических целей и задач.

- Инструментами экологически ответственной бюджетной политики становятся экологические налоги и сборы, «зеленые» неналоговые расходы, взносы в государственные внебюджетные экологические фонды или при их отсутствии взносы на экологическое страхование как дополнительный вид неналоговых доходов бюджета, «зеленые» государственные облигации, «зеленые» бюджетные кредиты и играющие ведущую роль при переходе к данному типу бюджетной политики инструменты «зеленого» бюджетирования.

Практика «зеленого» бюджетирования (англ. budgeting for outcomes) представляет собой установление тесной связи между государственными финансами и глобальными долгосрочными целями устойчивого развития — целями в области охраны окружающей среды и климата. В рамках данной практики все инструменты бюджетирования должны способствовать достижению указанных глобальных целей, а расходы бюджета определяться с учетом установленных конечных результатов и эффектов в рамках достижения экологических и климатических целей. «Зеленое» бюджетирование предусматривает формирование на регулярной основе аналитического документа (например, в форме приложения в составе проекта закона о бюджете) с распределением расходов бюджета (при необходимости и доходов бюджета) на реализацию целей по охране окружающей среды и климату, установленных в государственных документах стратегического планирования. При этом выбранный в каждой

стране подход к составлению «зеленому» бюджету, в соответствии с рекомендацией ОЭСР, должен быть включен в сложившуюся в стране систему управления государственными финансами, используя наиболее сильные стороны бюджетного процесса (раздельное планирование действующих и принимаемых расходных обязательств, среднесрочный бюджетный план, бюджетный прогноз и его применение в составлении проекта бюджета, объединение управления деятельностью министерства и его бюджета, контроль результативности и другие) и инструменты бюджетирования (инструменты программно-целевого и проектного управления расходами бюджета, обзоры расходов, оценки налоговых расходов и другие).

Интеграции климатических и экологических целей в бюджетный процесс, начиная с первой стадии составления проекта бюджета центрального правительства (федерального бюджета), в зарубежных странах первоначально во многом основана на разработках Программы сотрудничества ОЭСР по экологическому бюджетированию (*англ.* The OECD Paris Collaborative on Green Budgeting).³ Уникальность данной Программы заключается в междисциплинарном подходе, объединившем экспертов по бюджетированию, окружающей среде, налогообложению и другим областям, результатом работы которых стала концепция «зеленого» бюджетирования с четырьмя структурными блоками: (1) рамочная, в том числе стратегическая основа; (2) методы и инструменты «зеленого» бюджетирования; (3) подотчетность и прозрачность, что предусматривает формирование надежных, регулярных и доступных отчетов о практике реализации «зеленой» политики; (4) благоприятная система управления бюджетом. При этом важно отметить, что «зеленое» бюджетирование пока активно внедряется преимущественно на уровне центрального (федерального) правительства и соответственно применяется в бюджетном процессе на центральном (федеральном) уровне. Согласно отчету ОЭСР за 2020 г.⁴ практика «зеленого» бюджетирования применялась только на уровне центрального (федерального) правительства в Дании, Канаде, Ирландии, Италии, Люксембурге, Нидерландах, Мексике, Норвегии, Соединенном Королевстве, Финляндии, Франции и Швеции, в то время как в Австрии и Колумбии «зеленое», бюджетирование внедрялось на уровне центральных/федеральных и местных органов власти.

В большинстве стран ОЭСР, где применяется «зеленое» бюджетирование, используются механизмы ценообразования на выбросы углерода (22 из 24), оценки воздействия на окружающую среду (18 из 24) и суверенные «зеленые» облигации (18 из 24) в качестве инструментов внедрения «зеленого» бюджета. Новые инструменты включают «зеленые» элементы в среднесрочных бюджетах (8 из 24), «зеленые» перспективы в обзорах расходов (6 из 24) и установление углеродных бюджетов для конкретных секторов экономики (5 из 24).⁵

Анализ практического использования указанных методов и инструментов «зеленого» бюджетирования в странах ОЭСР свидетельствует о разной степени их проработки и внедрения в практику бюджетирования. Так, на среднем уровне применения в странах ОЭСР находятся такие методы и инструменты «зеленого» бюджетирования, как маркировка «зеленого» бюджета, пересмотр налоговых расходов, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду и климат, а также экологический анализ затрат и выгод в результате применения «зеленого» бюджетирования. Очевидно, что данные методы и инструменты достаточно

³ Paris Collaborative on Green Budgeting. — Режим доступа: [URL:https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/](https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/) (дата обращения: 21.05.2024).

⁴ OECD. Green Budgeting and Tax Policy Tools to Support a Green Recovery. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). 2020. — Режим доступа: URL: <https://doi.org/10.1787/5b0fd8cd-en> (дата обращения: 01.06.2024).

⁵ OECD. Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris. — 2023 — Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en> (дата обращения: 01.06.2024).

трудоемки с позиции как разработки, так и применения и требуют наличия благоприятной среды для внедрения в бюджетный процесс, в том числе институциональной основы и высококвалифицированных кадров.

Такой метод, как маркировка «зеленого» бюджета впервые был разработан ОЭСР и заключается в выявлении, измерении, мониторинге расходов бюджета, имеющих отношение к окружающей среде и климату. При этом в научных трудах, посвященных исследованию зарубежной практики составления «зеленого» бюджета, отмечается, что сам по себе процесс маркировки расходов не определяет достаточность уровня «зеленых» расходов, их эффективность [5–7]. Соответствие программных расходов бюджета зеленым целям государственной политики можно рассматривать с трех сторон: с позиции целеполагания, оценивая согласованность целей и задач государственных программ/подпрограмм и запланированных показателей результатов; с точки зрения воздействия «зеленой» бюджетной политики и «зеленых» расходов бюджета на конкретные экологические показатели (например, сокращение уровня выбросов парниковых газов); с позиции вклада расходов бюджета в экологические и климатические цели (в этом случае расходы бюджета классифицируются на благоприятные (например, расходы на НИОКР в области «зеленых» технологий), неблагоприятные (например, субсидии добычи ископаемого топлива, субсидии животноводческим комплексам) и нейтральные статьи расходов. Подход с позиции градации расходов бюджета по вкладу (положительный, отрицательный или нейтральный) в достижение экологических и климатических целей применяется в методологии ОЭСР по формированию «зеленого» бюджета». Подход Всемирного банка к маркировке расходов бюджета привязан к климатическим целям, и определяется как «осуществляемый по инициативе государства процесс идентификации, измерения и мониторинга государственных расходов, имеющих отношение к климату».⁶

Во многих странах маркировка расходов внедряется под воздействием документов международных организаций (Всемирного банка, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Европейской комиссии), при этом подходы к маркировке расходов бюджета имеют различия. Так, например, в отдельных странах (Финляндия, Швеция) маркируются только расходы бюджета, имеющие явные экологические цели, в других странах (например, в Словении), разработаны и внедряются методологии оценки воздействия каждой статьи бюджета по экологическим целям в соответствии с таксономией ЕС, в третьих странах (например, Индонезии) маркировке подлежат расходы бюджета, которые оказывают положительное влияние на климат и способствуют адаптации к климатическим изменениям.

Маркировка «зеленого» бюджета является достаточно субъективной и требует разработки обоснованной методологии ее применения. Многие зарубежные страны, начиная применять данный инструмент «зеленого» бюджетирования, начинают с маркировки расходов бюджета центрального правительства (федерального бюджета), которые несут положительный вклад в достижение экологических и климатических целей, постепенно добавляя степень детализации такой маркировки. Следует согласиться с позицией М.П. Афанасьева и А.А. Беленчук, что при внедрении маркировки расходов бюджета важно решить вопросы состава «зеленых» расходов, степени детализации маркировки расходов, вопросы отнесения расходов бюджета к расходам с отрицательным вкладом в экологические и климатические цели, их учета и управления такими расходами, а также вопрос оптимального баланса между экономическими, социальными и экологическими целями бюджетирования [8].

⁶ World Bank (2021) Climate change budget tagging: A review of international experience. Washington, DC: World Bank — Режим доступа: URL: <https://hdl.handle.net/10986/35174> (дата обращения: 01.06.2024).

Лидером в «зеленом» бюджетировании является Франция, которая в 2019 г. представила методику формирования «зеленого» бюджета в части доходов и расходов, а в 2020 г. первой в мире опубликовала «зеленый» бюджет в форме приложения к Закону о финансах на 2021 г. В состав доходов «зеленого» бюджета Франции в целях сбора данных и их анализа были отнесены экологические налоги, включая налоги на энергию, отходы, транспорт, природные ресурсы, ведущие к повышению цен и влияющие на поведение экономических субъектов. Объем расходов на экологические цели, учтенный в «зеленом» бюджете Франции, был определен в соответствии с классификацией по методологии ЕС.⁷ В состав расходов на экологические цели в методологии ЕС отнесены следующие: борьба с изменением климата, адаптация к изменению климата и предотвращение бедствий, устойчивое управление водными ресурсами, переход к экономике «полного цикла», отходы и предотвращение технологических рисков, предотвращение загрязнения, сохранение биоразнообразия и защита сельскохозяйственных, лесных и других «зеленых» территорий.

На ее основе Евростат и ОЭСР ежегодно публикуют данные по экологическим расходам в общем объеме государственных расходов стран ЕС. По каждой из данных «зеленых» целей расходы государственного бюджета Франции были промаркированы по 5-балльной шкале в зависимости от уровня воздействия на окружающую среду и экологическое поведение экономических субъектов (рис. 1). В результате составление «зеленого» бюджета Франции позволило сделать вывод о доли расходов государственного бюджета, которые оказывают влияние на экологию и климат, в том числе имеют благоприятное и неблагоприятное воздействие: из 574 млрд евро расходов государственного бюджета и налоговых расходов воздействие на окружающую среду имели 9 % расходов бюджета, из них неблагоприятное воздействие оказывали почти 2 % расходов бюджета, часть из которых связана с налоговыми расходами по налогу на топливо.

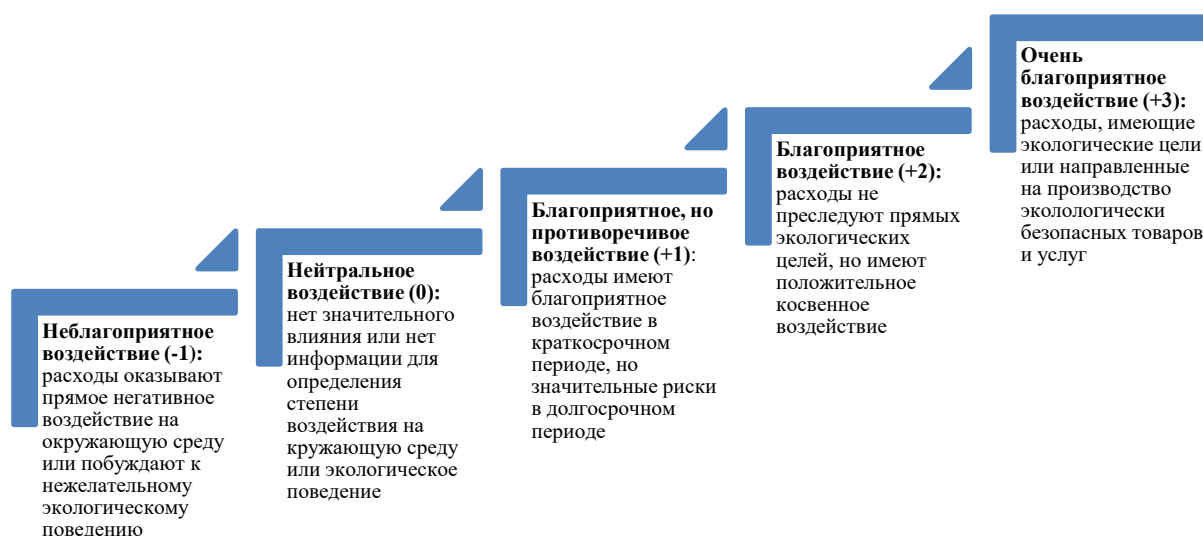


Рисунок 1. Маркировка расходов государственного бюджета Франции при составлении «зеленого» бюджета (составлено по материалам научных публикаций [8])

Помимо маркировки расходов для формирования «зеленого» бюджета, интерес представляет опыт отдельных стран по оценке последствий реализации планируемых программ

⁷ Alexandre, Sylvie, Florence Tordjman, Dorian Roucher, Louis Stroeymeyt, and Claire Waysand. «Green Budgeting: Proposition de Méthode pour une Budgétisation Environnementale». General Council for the Environment and Sustainable Development and the Inspectorate General of Finances, Paris. — 2019. — Режим доступа: URL: https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Auditions/PPT_green_budgeting_Senat.pdf (дата обращения: 21.05.2024).

и мероприятий по охране окружающей среды и климату (например, в форме налоговых расходов для поддержки сокращения выбросов углерода или отдельных лиц и сообществ, уязвимых к последствиям изменения климата) для бюджета центрального правительства. Так, например, Управление бюджетной ответственности (независимый орган, созданный при Казначействе Великобритании для представления независимых прогнозов и анализа состояния государственных финансов) в публикуемый отчет⁸ о фискальных рисках включило главу, посвященную изменению климата, в которой рассматриваются потенциальные экономические и бюджетные последствия изменения климата, в том числе последствия декарбонизации экономики Великобритании к 2050 году для государственных расходов. В данном отчете представлен набор сценариев для достижения чистого нулевого уровня выбросов и изменения государственных расходов.

Для достижения государственных стратегических целей в области экологии и климата большинство стран ОЭСР используют инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, основанные на применении программно-целевого и проектного подходов к управлению расходами бюджета по направлениям, связанным с охраной окружающей среды, экологией и климатом. Применение таких подходов снижает риск зеленого камуфляжа (англ. greenwashing) в бюджетировании, то есть риск планирования и финансирования расходов, которые на практике не способствуют достижению экологической или климатической цели, поскольку их «зеленые» характеристики не могут быть доказаны или не являются действительными. Риск зеленого камуфляжа может возникать на всех стадиях бюджетного процесса из-за неточного определения, что является «зелеными» доходами и расходами бюджета, в результате несовершенства отчетов мониторинга «зеленых» расходов, «зеленых» стандартов учета и финансовой отчетности. Акцент на результатах (кратко-, средне-, долгосрочных и конечных) позволяет обеспечить поддающиеся измерению и проверке доказательства, что определенные виды расходов бюджета способствуют достижению той или иной экологической или климатической цели.

Выводы

Многие ключевые инструменты «зеленого» бюджетирования уже внедрены в Российской Федерации в настоящее время на федеральном уровне. К ним можно отнести среднесрочное бюджетирование, оценку налоговых расходов, программно-проектные методы управления «зелеными» расходами бюджета на основе национального проекта «Экология»⁹ и соответствующих государственных программ РФ. Цели данного нацпроекта реализуются через 10 федеральных проектов, мероприятия которых включены в 7 открытых государственных программ Российской Федерации (ГП-12 «Охрана окружающей среды», ГП-16 «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», ГП-24 «Развитие транспортной системы», ГП-47 «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», ГП-28 «Воспроизводство и использование природных ресурсов», ГП-05 «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», ГП-29 «Развитие лесного хозяйства») и одну закрытую государственную программу РФ. Все указанные государственные программы РФ реализуются за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов РФ. Направлениями развития программно-проектного управления «зелеными» расходами бюджета должны стать меры повышения результативности

⁸ Office of Budget Responsibility. Fiscal risks and sustainability. — Режим доступа: URL: <https://obr.uk/frs/fiscal-risks-and-sustainability-july-2023/> (дата обращения: 21.05.2024).

⁹ Национальный проект «Экология». Официальный сайт. — Режим доступа: URL: <https://ecologyofrussia.ru/proekt/> (дата обращения: 21.05.2024).

реализации указанных государственных программ, в числе которых: прекращение практики корректировки плановых значений целевых показателей в декабре отчетного года с целью обеспечения их достижения по итогам года; увеличение доли в составе оценочных индикаторов показателей, характеризующих отрасль в целом (показателей итоговых результатов или итоговых эффектов); обеспечение стабильности состава показателей в течение года (прекращение практики исключения показателей, характеризующих конечные результаты или итоговые эффекты); увеличение количества показателей с положительной динамикой плановых значений, в том числе с учетом перевыполнения ряда показателей.

Представляется целесообразным рекомендовать использовать показавший свою действенность в зарубежной практике инструмент маркировки расходов для федерального бюджета в целях определения объема «зеленого» бюджета правительства, а также обеспечения оптимальной структуры его распределения по уже реализуемым государственным программам РФ и новым приоритетным «зеленым» расходам. Такая маркировка расходов позволит определить совокупный объем «зеленых» расходов федерального бюджета, оптимизировать их состав и величину, а также определить финансовый потенциал достижения стратегических целей и задач по охране окружающей среды и адаптации к климату. Важность формирования зеленого бюджета и результативного распределения бюджетных средств на «зеленые» проекты и инициативы обусловлена как утвержденной Указом Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 национальной целью развития «Экологическое благополучие»¹⁰, так и определенными в Послании Президента РФ от 29 февраля 2024 г.¹¹ задачами по укреплению экологического благополучия.

Важно отметить, что новым аспектом развития принципа клиентоцентричности [9] в бюджетном процессе на федеральном уровне стала определенная в Послании Президента РФ задача по созданию фонда поддержки инициатив и проектов граждан, общественных организаций и объединений в области охраны окружающей среды, с выделением средств федерального бюджета с 2025 года не менее 1 млрд руб. ежегодно.

В качестве одной из важных мер экологически ответственной бюджетной политики РФ можно предложить введение «зеленых» бюджетных кредитов для субъектов РФ и выпуск «зеленых» государственных облигаций как на региональном уровне [10; 11], так и в перспективе на федеральном уровне государственной власти. Представляется, что в условиях, когда бюджетное кредитование субъектов федерации выступает одним из источников стимулирования развития экономики регионов, введение «зеленой» составляющей в данный сегмент государственной финансовой политики является обоснованным. В частности, предлагается увязать часть предоставляемых заемных средств в рамках инфраструктурных бюджетных кредитов с объектами «зеленой» инфраструктуры, что будет способствовать реализации стратегических целей по охране окружающей среды и климату на всей территории Российской Федерации. На федеральном уровне и уровне субъектов РФ предлагается рассмотреть такой инструмент экологически ответственной бюджетной политики как выпуск государственных зеленых облигаций под «зеленые» инвестиционные проекты, учитывая поступления денежных средств от их размещения в составе «зеленого» бюджета как привлеченные средства на заемной и платной основе.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года. Официальный сайт Президента РФ. — Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 21.05.2024).

¹¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Официальный сайт Президента РФ. — Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585> (дата обращения: 21.05.2024).

Предложенные в исследовании меры и инструменты экологически ответственной бюджетной политики будут способствовать реализации национальной цели в области экологии, а также стратегических целей и задач в области экологии, климата и в целом охраны окружающей среды, определенных в документах стратегического планирования Российской Федерации.

Заключение

В рамках проведенного исследования были получены следующие результаты.

На основе исследования теоретико-методологических основ реализации экологически ответственной бюджетной политики выделены особенности научного подхода к ее формированию при имплементации концепции «зеленых» финансов применительно к бюджетному регулированию и бюджетному процессу, определены инструменты, основными из которых являются инструменты «зеленого» бюджетирования.

Доказано, что результатом внедрения «зеленого» бюджетирования является решение задачи формирования «зеленого» государственного бюджета. Такой «зеленый» бюджет отличается от традиционного формата бюджета тем, что при его составлении сбор доходов в доходную часть бюджета и формирование расходов бюджета должны быть увязаны с реализацией климатических и иных экологических целей, относимых к устойчивому развитию окружающей среды и адаптации к изменению климата.

На основе исследования передового зарубежного опыта определен состав инструментов зеленого бюджетирования в бюджетном процессе, в который включены: мониторинг воздействия «зеленых» налогов и сборов на окружающую среду и экологическое поведение юридических лиц и граждан, их рассмотрение в качестве основных источников инвестиций в зеленые технологии, оценка налоговых расходов с позиций достижения стратегических целей по экологии и климату; маркировка зеленых расходов бюджета; оценка зеленых расходов бюджета независимыми экспертными комиссиями (советами); регламентация методологии оценки воздействия реализуемых бюджетных мер и инструментов на окружающую среду; «отчетность» по зеленому бюджету для парламента и гражданского общества (в рамках инициативного бюджетирования и составления бюджета для граждан); аудит эффективности зеленых расходов бюджета высшими органами аудита.

По итогам анализа законодательной и методологической практики в Российской Федерации, выделены основные инструменты реализации политических установок в области зеленой экономики в Российской Федерации. Показано, что в их основе лежат принятые документы стратегического планирования, содержание которых зачастую представляет декларацию о намерениях государства в определенной сфере деятельности.

Практическая значимость исследования заключается в определении направлений развития программно-проектного управления «зелеными» расходами бюджета, реализуемыми в рамках национального проекта «Экология», что потребует постоянного взаимодействия между Минфином России и Минприроды России и совместной разработки методологии маркировки зеленых расходов федерального бюджета, а также в определении необходимости взаимодействия Минфина России с ФНС России и другими профильными главными администраторами доходов федерального бюджета в вопросах зеленой маркировки доходов федерального бюджета, оценки влияния налоговой политики, ее инструментов на экологию, окружающую среду и климат. Такое взаимодействие потребует значительной «донастройки» законодательства Российской Федерации, в том числе, в рамках межведомственного взаимодействия по вопросам «зеленого бюджетирования», проработки методологической основы маркировки доходов и расходов федерального бюджета.

Практическую применимость также имеет предложение автора увязать часть предоставляемых заемных средств в рамках инфраструктурных бюджетных кредитов, предоставляемых субъектам Российской Федерации, с объектами «зеленой» инфраструктуры, что будет способствовать реализации стратегических целей по охране окружающей среды и климату на всей территории Российской Федерации, а также рассмотреть выпуск государственных зеленых облигаций под «зеленые» инвестиционные проекты, учитывая поступления таких денежных средств в составе «зеленого» бюджета как привлеченные средства на заемной и платной основе.

Таким образом, в результате проведенного исследования подтверждена авторская гипотеза о необходимости разработки и реализации экологически ответственной бюджетной политики как самостоятельной части надлежащей бюджетной политики Российской Федерации и применении определенного в настоящем исследовании состава инструментов «зеленого» бюджетирования в бюджетном процессе на федеральном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балог М.М. Устойчивое развитие и экологическая безопасность в аспекте «зеленой» проблематики / М.М. Балог, С.Е. Демидова, В.В. Троян // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. — 2020. — № 5. — С. 87–107. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_43834756_23444192.pdf (дата обращения: 20.05.2024).
2. Чернов А.Ю. Пути развития зеленых финансов / А.Ю. Чернов // Финансовая жизнь. — 2022. — № 4. — С. 54–58. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_49983951_78609292.pdf (дата обращения: 20.05.2024).
3. Соляникова С.П. Современные трансформации концепций и институциональных основ управления финансами государственного сектора / С.П. Соляникова // Финансы. — 2022. — № 9. — С. 17–22. — URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=49420423> (дата обращения: 21.05.2024).
4. Раковский И.Д. Современная бюджетная политика: особенности и критерии оценки качества / И.Д. Раковский // Менеджмент и бизнес-администрирование. — 2022. — № 3. — С. 175–183. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_49520718_14429910.pdf (дата обращения: 21.05.2024).
5. Афанасьев М.П. Первый в мире «зеленый» государственный бюджет / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш. — DOI: 10.47711/2076-318-2021-342-355 // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. — 2021. — С. 342–355. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pervyy-v-mire-zelenyy-gosudarstvenny-byudzhet/viewer> (дата обращения: 23.05.2024).
6. Болтинова О.В. «Зеленое» финансирование и «зеленый» бюджет в Российской Федерации / О.В. Болтинова — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.034-041. // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. № 9. — С. 34–41. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_49510960_39536416.pdf (дата обращения: 22.05.2024).

7. Виноградова Т.И. Инструментарий зеленого бюджетирования и практический опыт его использования / Т.И. Виноградова // Финансовый журнал. — 2023. — Т. 15. — С. 82–97. — DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-4-82-97>. — URL: https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2023/4/staii/05_4_2023_v15.pdf (дата обращения: 22.05.2024).
8. Афанасьев М.П. Навстречу первому «зеленому» федеральному бюджету России: обоснование и разработка / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук // Вопросы экономики. — 2021. — № 11. — С. 71–88. — URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_47225388_91163918.pdf (дата обращения: 23.05.2024).
9. Шмиголь Н.С. Современные концептуальные подходы к управлению финансами государственного сектора / Н.С. Шмиголь // Финансовая жизнь. — 2021. — № 2. — С. 52–55. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_46191847_26520364.pdf (дата обращения: 20.05.2024).
10. Тарасова Ю.А. Влияние институциональных факторов на выпуск зеленых облигаций: экскурс в 2021 год / Ю.А. Тарасова, Е.И. Ляшко DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-2-90-102> // Финансовый журнал. — 2023. — Т. 15. № 2. — С. 90–102. — URL: https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2023/2/statii/06_2_2023_v15.pdf (дата обращения: 22.05.2024).
11. Сангинова Л.Д. Зеленые облигации публично-правовых образований, их преимущества и расширение потенциала использования / Л.Д. Сангинова // Финансовая жизнь. — 2022. — № 1. — С. 85–90. — URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_48188889_82525918.pdf (дата обращения: 23.05.2024).

Shmigol Nataliya Sergeevna

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

E-mail: nshmigol@fa.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7093-3947>

RSCI: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=483098

SCOPUS: <https://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=57211348109>

Necessity and possibilities of implementation the environmentally responsible budget policy in Russia in light of advanced foreign experience

Abstract. This article is devoted to the study of the content and prospects for the implementation of an environmentally responsible budget policy, the author defines it and reveals the content and approaches to its implementation used in different countries. As a result of the study of advanced foreign experience in the implementation of an environmentally responsible budget policy, its main tools are identified, including the tools used in the framework of the practice of «green» budgeting. Based on a comparison of budgeting tools used in Russian practice with their composition in foreign countries, the author concludes that the most important of them have been formed, including within the framework of program and project management of federal budget expenditures and, accordingly, the possibility of a comprehensive implementation of an environmentally responsible budget policy in Russia. The author proposes additional measures and tools for the implementation of this format of budget policy, which include: labeling federal budget expenditures in accordance with «green» evaluation criteria; directions for improving the program «green» expenditures of the federal budget; the implementation of a client-centric approach within the framework of initiative budgeting in determining the allocation of funds from the Fund of supporting initiatives in the field of environmental protection; the development of the practice of issuing «green» government bonds at the regional level, and in the future at the federal level.

The proposed measures and tools for the implementation of an environmentally responsible budget policy allows to form a high-quality financial basis for the implementation of strategic national goals in the field of environmental protection, climate and environmental well-being.

Keywords: fiscal policy; «green» budgeting; «green» budget; federal budget; «green» budget expenditures; program expenditures; environmental well-being