

Обзор региональных программ по вопросам охраны окружающей среды



Дарья Сергеевна КАРАГОДИНА, старший аналитик финансовой службы Центра исследования бюджетных отношений

Нормативно-правовая база

Полномочия по охране окружающей природной среды разделены между региональным и местным уровнями. Так, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологиче-

Вопросы охраны окружающей среды на протяжении нескольких десятилетий в нашей стране не рассматривались в качестве приоритетных. При наличии малейшей возможности получить от природы ресурсы, человек забирал их, не задумываясь о последствиях. Состояние окружающей природной среды на сегодняшний день во многих субъектах РФ оставляет желать лучшего, и, к сожалению, ситуация с течением времени зачастую только усугубляется.

ской безопасности; осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды на объектах хозяйственной и иной деятельности; создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения. Среди вопросов местного значения можно выделить: организацию мероприятий по охране окружающей среды, организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации вопросов местного самоуправления в Российской Федерации»).

Основы управления в области охраны окружающей среды закреплены также Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ отнесены принятие законов, нормативно-правовых актов субъекта, региональных программ в области охраны окружающей среды; установление нормативов качества окружающей среды; организация экологического мониторинга, образования, ведение учета объектов и источников негативно-го воздействия на окружающую среду;

образование особо охраняемых природных территорий и т. п.

Таким образом, субъекты РФ обладают нормативно закрепленным правом реализовывать вопросы природоохранного значения в довольно значительных масштабах.

Баланс интересов

Несомненно, для реализации проекта любого характера необходимо финансирование, бюджеты субъектов РФ зачастую не справляются с первоочередными задачами по организации предоставления услуг в сфере образования, медицинской помощи, социальной поддержке и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов. На первый взгляд в случаях, когда не удовлетворены первичные потребности населения, трудно говорить о стратегических целях экологической безопасности. В то же время рациональное использование земель может создавать базу для продовольственного обслуживания населения, мониторинг качества окружающей среды позволяет выявлять и пресекать нарушения, приводящие к увеличению заболеваемости и снижению плодородия земель. Таким образом, указанные

мероприятия позволят сократить потребность в финансировании здравоохранения и сельского хозяйства. Таких примеров можно привести множество, они лишь означают, что выстраивание сбалансированной политики государства во всех отраслях позволяет достигать устойчивого развития общества.

Анализ программ

Для целей обзора политики субъектов РФ в области охраны окружающей природной среды был проведен анализ случайной выборки реализованных и действующих региональных программ за период 2001–2020 годов (более 190 программ). Предметами анализа стали: типы программ (долгосрочная целевая программа, республиканская / краевая / областная программа), период действия программ, количество программ в регионе, объем и источники финансового обеспечения программ, показатели эффективности (целевые индикаторы, критерии эффективности).

Типы программ

Большинство реализуемых программ относится к региональным целевым программам (более 70 %), при этом также встречаются ведомственные целевые программы — 8 % и долгосрочные целевые программы — 16 %

(см. табл. 1). Оптимальным инструментом для решения задач экологической безопасности и охраны окружающей среды являются межведомственные региональные целевые программы, которые объединяют в себе положительные стороны программно-целевого подхода к управлению и координацию всех заинтересованных участников, в том числе представителей негосударственного сектора.

Тематика программ

Региональные целевые программы, направленные на охрану окружающей природной среды, могут быть разделены на несколько тематических групп, отражающих наиболее актуальные региональные проблемы. Из таблицы 2 следует, что 37 % программ непосредственно связаны с сохранением и поддержанием необходимого уровня жизнедеятельности человека, из них две трети — это программы, ориентированные на восстановление, охрану водных объектов и обеспечение населения питьевой водой (данная тема активно поддерживается и на федеральном уровне), одна треть — обращение с отходами производства и потребления.

Стратегические направления, связанные с вопросами развития особо охраняемых природных территорий и воспроизводством лесов, занимают лишь 5 % в общем числе проанализированных программ.

Более половины программ — это комплексные программы охраны окружающей среды, которые ориентированы на развитие каждой из указанных выше сфер.

Длительность программ

Длительность проанализированных программ существенно отличается и составляет от одного года до семи лет. Средний срок реализации программ — три-четыре года. Необходимо отметить, что только в Челябинской и Волгоградской областях целевые программы распространяются на весь анализируемый период с 2001 по 2020 годы. За ними следует Республика Мордовия с установленными сроками целевых программ до 2015 года. Четверть регионов начали внедрять целевые программы по вопросам охраны окружающей среды только с 2009 года. Программы со сроками реализации до 2020 года утверждены лишь в 10 % субъектов РФ. Текущий 2011 год является пиковым значением за анализируемый период времени по количеству программ (более 80), за ним следует 2012 год, 2010 год (более 70 программ). Для сравнения: в 2008 году действовало лишь около 50 % от текущего количества программ (см. рис. 1).

Финансирование программ

Несмотря на кризисные явления 2008 года, уменьшения количества целевых программ по охране окружа-

Таблица 1. Выбранные в субъектах РФ типы программ

Тип программы	Доля среди проанализированных программ
Ведомственная целевая программа	8 %
Долгосрочная целевая программа	16 %
Республиканская / краевая / региональная / областная / окружная целевая программа	76 %

Таблица 2. Тематика программ

Тематика программ	Доля среди проанализированных программ
Восстановление, охрана водных объектов. Обеспечение населения водой	26 %
Поддержка и обеспечение развития особо охраняемых природных территорий	2 %
Обеспечение экологической безопасности окружающей среды и населения при обращении с отходами производства и потребления	11 %
Воспроизводство лесов и развитие лесного хозяйства	3 %
В целом об охране окружающей среды (тематика указана в мероприятиях или подпрограммах)	58 %

Рисунок 1. Распределение программ по годам за период 2001–2020 гг.

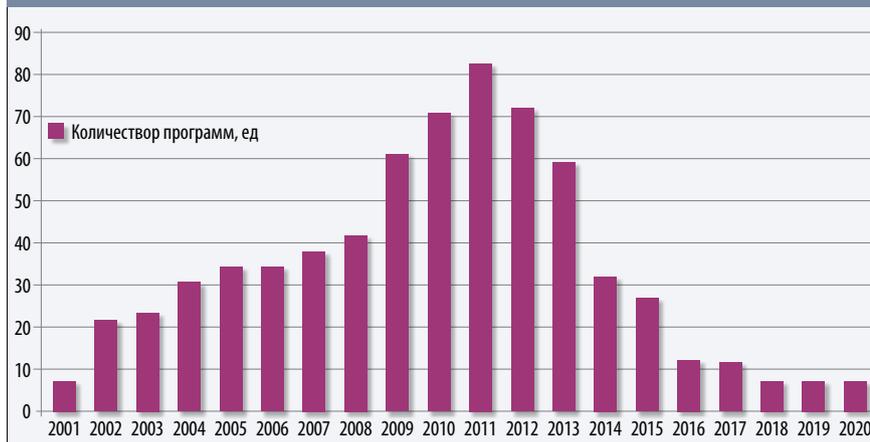


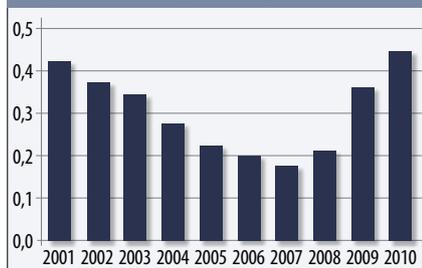
Рисунок 2. Структура финансового обеспечения программ в целом по субъектам РФ за период 2001–2020 гг. (абсолютные значения), млрд руб.



Рисунок 3. Структура финансового обеспечения программ в целом по субъектам РФ за период 2001–2020 гг. (относительные значения), %



Рисунок 4. Средняя доля расходов на программы по РФ от расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, %



ющей природной среды на последующие периоды не замечено. Более того, с 2009 года отмечен резкий рост количества реализуемых программ. Помимо расширения применения программного метода как такового важной причиной подобного явления стало увеличение финансирования целевых программ за счет средств федерального бюджета (в абсолютном и относительном выражении).

Параллельно с ростом количества программ увеличивался общий объем их финансирования (см. рис. 2, рис. 3). В абсолютном значении наблюдается плавный рост расходов за счет средств бюджетов субъектов РФ (на 33 %). Темп роста расходов за счет средств внебюджетных источников составил более чем 450 %. Дальнейшая динамика расходов с пиковых значений 2011–2013 годов идет на убыль, что объясняется сокращением количества запланированных программ. Относительная структура расходов позволяет выявить, что средняя доля расходов на реализацию программ, осуществляемых за счет средств внебюджетных источников, составляет более 50 %. Спад доли внебюджетных средств наблюдался лишь в течение 2007–2008 годов.

При анализе распределения средств федерального бюджета между регионами за период 2001–2020 годов следует отметить неравномерность такого распределения. Так, например, в 2009–2010 годах объем расходов за счет средств федерального бюджета, запланированный в рамках целевой программы Калининградской области «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008–2012 годы» составил около 40 % от общего размера средств федерального бюджета, выделенных на реализацию региональных программ в рассматриваемой сфере. В период 2016–2017 порядка 50 % аналогичных расходов запланировано на республиканскую целевую программу «Экологическая безопасность в Республике Бурятия на 2009–2011 годы и на период до 2017 года».

Несмотря на значительные объемы расходов, осуществляемых в рамках реализации целевых программ, их доля в консолидированных бюджетах субъектов РФ крайне мала (см. рис. 4). В среднем по регионам она составила от 0,18 % в 2007 году, до 0,44 % в 2010 году. Максимальное значение приходилось на бюджет Курганской области в 2009 году и составило 3,2 %.

Целевые индикаторы

Кроме финансовых и временных характеристик каждая программа должна включать перечень показателей (це-

левых индикаторов), характеризующих степень выполнения запланированных мероприятий и эффективность их реализации.

Несмотря на наличие в большинстве программ раздела об эффективности их реализации, показатели эффективности встретить можно редко. Зачастую утвержденные целевые программы не содержат требуемых методик расчета эффективности реализации программы, что значительно усложняет дальнейший анализ проведенных мероприятий. В основном данные разделы дублируют описание результатов программы, зачастую фиксируя только непосредственные результаты реализации запланированных мероприятий в количественном выражении. С точки зрения рационального управления реализацией программы и последующего контроля ее выполнения такой подход недопустим. Более того, целесообразно представлять показатели в виде требуемых критериев с возможным интервалом отклонений. Но в целом, учитывая стратегические задачи целевых программ, хотелось бы рассматривать показатели эффективности как инструмент, характеризующий конечные результаты, достигаемые в ходе реализации программы, и стоимостную оценку достигнутых результатов.

Проанализированные целевые программы содержат как примеры «удачных» индикаторов, так и примеры тех индикаторов, использование которых не будет отражать в полной мере эффективность реализации программы.

Примером оценки непосредственных результатов в абсолютном значении может быть показатель «Объем выпуска молоди промысловых видов рыб и других гидробионтов в естественные водные объекты» для программы по воспроизводству водных биологических ресурсов. В то же время оценить эффективность реализации мероприятий программы с помощью данного показателя для отрасли в целом не представляется возможным.

Считать целевым показателем «создание на территории региона эффективной системы пользования ресурсами животного мира и водных биологи-

ческих ресурсов» неверно. При такой формулировке данный показатель является целью реализации программы, но никак не целевым индикатором. Измерить эффективность таким показателем невозможно, методика определения значений данного показателя отсутствует, соответственно его достижение либо недостижение отследить нельзя, так как данный показатель является неизмеримым. Стоит отметить, что отсутствие методик расчета показателей является общим недостатком большинства программ.

Зачастую утвержденные целевые программы не содержат требуемых методик расчета эффективности реализации программы, что значительно усложняет дальнейший анализ проведенных мероприятий

Например, оценка эффективности реализации программы в части достижения результата «формирование у населения навыков правильного обращения с отходами» может вызвать вопросы. В таком случае целесообразно использовать конкретный измеримый показатель, например, «прирост количества домохозяйств, использующих отдельный сбор отходов потребления» — тем самым достижение указанного результата будет отчетливо видно на практике.

Кроме того, необходимо отметить, что достижение целевых значений многих из представленных в программах показателей зависит в большей мере от внешних факторов, нежели от эффективности реализации программы. Таким примером может быть показатель «увеличение продолжительности жизни населения». Использование этого показателя в программах, посвященных охране окружающей природной среды, представляется нецелесообразным, так как помимо состояния окружающей среды существенное влияние на продолжительность жизни оказывают иные факторы (обеспеченность населения региона квалифицированной медицинской помощью, образ жизни, уровень образования и т. п.).

Еще одним примером может быть показатель «количество вводимых по-

лигонов отходов». Казалось бы, при наличии в программе оценки количества необходимых для ввода полигонов твердых бытовых отходов, подобный показатель уместен по своему содержанию и хорошо измеряется. Но при этом, даже если запланированные значения будут достигнуты, они не будут характеризовать эффективность программы. В рассматриваемом случае целесообразно дополнительно использовать показатель «предотвращенный ущерб», который бы характеризовал в стоимостном выражении ту пользу обществу и окру-

жающей среде, которая сформировалась благодаря вводу в эксплуатацию полигонов по сравнению с тем ущербом, который мог возникнуть, в случае сохранения системы управления отходами в регионе на уровне, зафиксированном на момент разработки программы.

Примером подходящих показателей может служить показатель, сформулированный как «соотношение площади искусственного лесовосстановления и площади сплошных рубок лентных насаждений на землях лесного фонда». Значение данного показателя, превышающее 100 %, характеризует рациональный подход в системе управления лесным хозяйством, позволяющий реализовывать на практике концепцию устойчивого развития.

Таким образом, инструментом целевых программ является ключевым механизмом для улучшения состояния окружающей природной среды, позволяющим консолидировать финансовые потоки и измерять результаты реализуемых мероприятий. В то же время, как показал анализ, для оптимального применения в регионах данный инструмент требует практической адаптации к специфике сферы управления экологической безопасностью и охраны окружающей среды и ориентации на использование измеримых показателей деятельности. ●