



Munich Personal RePEc Archive

**The reflection of the environmental costs
in the SNA: international
recommendations and the problems in
their implementation**

Dumnov, Aleksandr

- ..

August 2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/71644/>

MPRA Paper No. 71644, posted 30 May 2016 11:02 UTC



**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ
**«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ –
МСХА имени К.А. ТИМИРЯЗЕВА»**
(ФГБОУ ВО РГАУ - МСХА имени К.А. Тимирязева)

Факультет экономики и финансов
Кафедра статистики и эконометрики

А.Д. ДУМНОВ

**ОТРАЖЕНИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ ЗАТРАТ В СНС:
МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ
РЕАЛИЗАЦИИ**

**Статья была опубликована в научно-информационном журнале
«Вопросы статистики» - 2011. - № 8. - С. 3-21.**

Москва, 2011

Отражение природоохранных затрат в СНС: международные рекомендации и проблемы их реализации¹

А. Д. Думнов, д.э.н., Национальное информационное агентство «Природные ресурсы»

В статье рассматриваются теоретические и организационные вопросы построения Системы комплексного природно-ресурсного и экономического учета, СПЭУ как части системы национальных счетов. Анализируется международная организация сбора макростатистических данных, действующая в ОЭСР и Евростате, исследуются основные таблицы (счета), агрегаты и показатели, а также взаимосвязи между ними. Рассматриваются некоторые проблемы и трудности построения СПЭУ.

Ключевые слова: комплексный природно-ресурсный и экономический учет, система национальных счетов, затраты на охрану окружающей природной среды, структура выпуска продукции природоохранного назначения, финансирование природоохранной деятельности

In article theoretical and organizational questions of the System of Integrated Environmental and Economic Accounting, SEEA as part of SNA are considered. It is in detail analyzed the international gathering of the macrostatistical data, operating in OECD and Eurostat. There are investigated separate accounts (tables), the basic aggregates and indicators, and also interrelations between them. Some problems and difficulties of SEEA are considered.

Keywords: Integrated Environmental and Economic Accounting, system of national accounts, expenses for environmental protection, structure of output of environmental production, financing of environmental protection activity

В пятом номере «Вопросов статистики» за текущий год был проведен анализ развития статистики затрат на охрану окружающей природной среды (ОПС) в Российской Федерации и за рубежом, начиная с 70-х гг. прошлого века [1]. При этом была отмечена необходимость более подробного изучения природоохранной деятельности и соответствующих издержек с макроэкономических позиций, в рамках Системы комплексного природно-ресурсного и экономического учета, СПЭУ (System of Integrated Environmental and Economic Accounting, SEEA), а также последних международных рекомендаций, развивающих и конкретизирующих эту Систему. Основные результаты такого изучения представлены в настоящей статье.

Общий генезис международных разработок и рекомендаций

Напомним, что формирование СПЭУ, как особого направления национального счетоводства и одновременно статистики ОПС, началось примерно двадцать лет назад. При этом некоторые общетеоретические и методологические идеи по структуре и содержанию данной Системы, включая предложения по использованию анализа «затраты-выгоды» (расчетов в рамках межотраслевого баланса), на международном уровне высказывались задолго до этого [см., например, 2].

¹ Автор выражает благодарность М.А.Фоменко, Е.А.Арабовой и О.В.Ладыгиной (АНО НИПИ «Кадастр», г. Ярославль) за оказание помощи при подготовке настоящей статьи, а также высказанные предложения и замечания

Вопросы вспомогательного (спутникового) макроэкономического учета природных ресурсов, природопользования и охраны ОПС рассматривались в ходе подготовке СНС в версии 1993 г. В частности, в данную версию был включен ряд факультативных элементов, которые явились основой дальнейшей работы [3]. Более конкретно это выразилось в промежуточном варианте международного документа «Комплексный экологический и экономический учет», который был издан ООН в 1993 г. (на русском языке опубликован в 1994 г.) [4].

Формирование СПЭУ в определенной степени стимулировали решения, принятые на широкоизвестной Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г. (г. Рио-де-Жанейро, Аргентина). В частности, была поставлена задача организовать учет природных ресурсов, природопользования и охраны ОПС таким образом, чтобы появилась возможность его интеграции с системой национальных счетов. Одновременно на Конференции была подчеркнута необходимость увязки этого учета с показателями устойчивого развития.

Основная идея СПЭУ-1993 состояла в том, чтобы: 1) использовать природно-ресурсные (в т. ч. природоохранные) счета в качестве вспомогательной по отношению к СНС информационно-методологической системы, «которая расширяет аналитический потенциал национальных счетов, не перегружая саму СНС» и 2) государства – члены ООН смогли бы в обозримом будущем внедрить систему комплексного природно-ресурсного и экономического учета «в качестве дополнения, а не замены традиционной практики национального счетоводства» [4, с.iii; 5, с.23].

В дальнейшем значительную работу в рассматриваемой области провела Группа Найроби². Одновременно, начиная с 1994 г., стала осуществлять масштабные исследования специально созданная Лондонская группа по природно-ресурсному учету (счетоводству).³ В результате усилий этих рабочих органов и ряда ведущих международных организаций в конце прошлого – начале нынешнего века были подготовлены обновленные варианты СПЭУ [6 и др.].

На основании приведенных документов Межгосударственным статистическим комитетом СНГ в конце 2001 г. были выработаны компактные, детализированные и весьма интересные рекомендации для стран Содружества по учету природоохранных затрат на основе варианта СПЭУ-2000 [7].

В 2003 г. объединенными усилиями ведущих международных структур была выпущена расширенная и уточненная версия рекомендаций – «Комплексный природно-ресурсный и экономический учет 2003» («Integrated Environmental and Economic Accounting 2003») [8]. В этом, ныне действующем документе приведена более конкретная характеристика и дано более детализированное описание совокупности субъектов и объектов СПЭУ, ресурсов и потоков, сводных агрегатов и показателей, счетов и таблиц, а также других аспектов комплексного учета. Данное руководство охватывает практически все области, элементы и составные части природно-ресурсных/природоохранных счетов. Дальнейшее развитие, корректировку и конкретизацию получил раздел, описывающий *затраты на охрану окружающей природной среды* с макростатистических позиций, что и является предметом рассмотрения настоящей статьи.

² Данная группа (Nairobi Group) была сформирована в 1995 г. Она представляет коллектив экспертов из числа сотрудников национальных и международных агентств, а также неправительственных организаций. Названа по г. Найроби, Кения, где размещается штаб-квартира Программы ООН по окружающей среде (UNEP)

³ Лондонская группа по природно-ресурсному учету (счетоводству) – London Group on environmental accounting – неофициальный (informal) рабочий орган, включающий экспертов из стран, наиболее активно работающих в области СПЭУ, а также представителей международных организаций, в том числе работников ООН, Всемирного банка, ОЭСР и Евростата.

Большая работа была проведена в указанном или весьма близком направлении рядом других международных организаций.

В частности, в 1994 г. Евростатом было подготовлено и выпущено фундаментальное руководство – «Европейская система сбора экономико-статистических данных, характеризующих окружающую природную среду, СССДОС» (известная за рубежом как SERIEE⁴). В 2002 г. это руководство подверглось определенным уточнениям и корректировкам [9].

За последнее время Европейская Комиссия, Евростат, ряд других ведущих международных организаций дополнительно подготовили различные рекомендации. Среди них на наш взгляд особое значение имеют два документа:

– Статистика затрат на охрану окружающей природной среды: отраслевые рекомендации по организации получения данных, 2005 г. [10];

– Статистика затрат на охрану окружающей природной среды: руководство по получению статистических данных по сектору государственного управления и сектору специализированных производителей продукции, 2007 г. [11].

Исследования и организационные мероприятия в рассматриваемом направлении ведутся не только в перечисленных выше организациях и рабочих органах. Так, в 2005 г. Статистическая комиссия ООН на 36-й сессии приняла решение о формировании Комитета экспертов по природно-ресурсному и экономическому счетоводству. Общие задачи Комитета должны укладываться в уже существующие направления формирования данного учета, счетоводства и макростатистики. Была поставлена задача поднять уровень СПЭУ до полноценного международного стандарта, организовать внедрение элементов Системы в различных странах.

Целенаправленные и значительные по объему мероприятия по исследованию и внедрению статистики затрат на охрану ОПС осуществляются также в ЕЭК ООН и Конференции европейских статистиков, в том числе в рамках Совместной рабочей группы по природно-ресурсным показателям для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Joint Task Force on Environmental Indicators for Eastern Europe, Caucasus and Central Asia) и других рабочих органов. При этом в методологическом плане деятельность в области соответствующих макропоказателей во многом опирается на совместные с ОЭСР и Евростатом разработки [12].

Формирование данных и сбор информации на международном уровне

Как уже отмечалось в предыдущей статье, в странах ЕС и ряде других государств действуют две основные системы получения и обработки макростатистической информации, характеризующей природоохранную деятельность - и объемы соответствующих затрат [1]:

I) с использованием Совместного вопросника ОЭСР/Евростата по затратам на охрану ОПС и соответствующим доходам, СВ (Joint OECD/Eurostat Questionnaire on Environmental Protection Expenditure and Revenues, JQ). Этот документ является главным статистическим инструментом ОЭСР в рассматриваемой области. Сбор данных от стран-участниц и некоторых других государств проводится, начиная с 1996 г., один раз в два года;

II) с использованием Счетов затрат на охрану окружающей природной среды, СЗООС (Environment Protection Expenditure Accounts, EPEA). Эти Счета, как и СВ, представляют собой систему таблиц и показателей. По сути они являются упрощенной модификацией СССДОС (см. выше) и служат в природоохранном

⁴ Приведенная аббревиатура основывается на полном названии рассматриваемой Системы на французском языке – *Système de rassemblement d'informations économiques sur l'environnement*

плане главным макростатистическим инструментом Евростата. Основной упор делается на проведении унифицированных расчетов по предлагаемой схеме внутри государств. Одновременно Евростат с 1994 г. периодически организует сбор информации от стран по нескольким счетам-таблицам СЗООС.

При заполнении приведенных статистических документов опрашиваемые государства самостоятельно устанавливают формы и способы получения исходной информации внутри страны: путем статистических наблюдений (обследований), на базе административной статистики, расчетным/оценочным путем, комбинацией различных методов и др. В принципе не регламентируется и то, в каких именно национальных органах – статистических, общеэкономических или природоохранных – должен заполняться СВ и могут проводиться расчеты в рамках СЗООС.

СВ по целому ряду показателей корреспондируется с российской статистикой затрат на охрану ОПС, хотя имеются и существенные отличия. СЗООС в гораздо большей степени построена на принципах СНС-СПЭУ и во многом не адекватна статистическому учету, существующему в нашей стране. При этом в СЗООС особо детально и последовательно отражаются денежные потоки, в том числе государственное (бюджетное) финансирование рассматриваемой деятельности.

Основные отличия в показателях Совместного вопросника и Счетов затрат на охрану ОПС представлены в [1,с.32]. Эти отличия можно раскрыть также и в несколько иной форме (см. табл. 1).

Таблица 1

Сравнение ключевых показателей СВ и СЗООС

<i>Совместный вопросник (СВ) Евростата/ОЭСР</i>	<i>Счета затрат на охрану окружающей природной среды (СЗООС) Евростата</i>
<i>Выплаты (оплата покупок)</i>	<i>Показатели осуществления затрат</i>
Внутренние текущие затраты	Промежуточное потребление (ПП): ПП в процессе оказания природоохранных услуг другое ПП Оплата труда работников
(Не отражается)	Потребление основного капитала
Общий объем инвестиций	Валовое накопление основного капитала Прочее использование капитала (на операции с земельными ресурсами)
Субсидии/трансферты	<i>Показатели финансирования затрат</i> Целевые (специализированные) трансферты, не относящиеся к производству Трансферты, относящиеся к производству: текущие трансферты капитальные трансферты
Выручка от оказания природоохранных услуг	Связанные («официально признанные» таковыми, earmarked) природоохранные налоги и платежи
Выручка от реализации (доходы от) попутной продукции	Рыночный выпуск (output) природоохранной деятельности, т.е. объем продаж (не выделяемый/не учитываемый отдельно, но вычитаемый из стоимости природоохранного производства)

Следует также отметить, что Совместный вопросник в большей степени ориентирован на получение макроагрегата «Расходы I», а СЗООС – макроагрегата «Расходы II». Более подробно эти макроагрегаты, а также структура показателей СВ и СЗООС рассматриваются далее.

Базовые понятия и группировки СПЭУ в области природоохранных затрат

Если изложить базовые принципы и структуру макроэкономического отражения природоохранной деятельности/соответствующих затрат в виде компактной схемы, то по нашему мнению лучше всего воспользоваться рекомендациями Статкомитета СНГ, построенных на основе материалов ООН и других организаций [7]. С небольшими корректировками и упрощениями данная схема представлена на рисунке 1.

ПОКАЗАТЕЛИ	ВЫПУСК ОТРАСЛЕЙ					ИМПОРТ		
	обрабатывающ ие производства	строите льство	удаление и очистка сточных вод, обращение с отходами	проч ие виды деятельнос ти	Всего			
Общая стоимость товаров и услуг								
в том числе:								
<i>товары и услуги природоохранного назначения</i>								
	ПРОМЕЖУТОЧНОЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ В ОТРАСЛЯХ					КОНЕЧНОЕ ПОТРЕБ- ЛЕНИЕ домашних хозяйств, государствен ного управления и др.	ВАЛОВОЕ СБЕРЕЖЕНИЕ – всего, в т.ч. валовое накопление основного капитала	ЭКСПОРТ
	обрабатывающ ие производства	строите льство	удаление и очистка сточных вод, обращение с отходами	проч ие виды деятельнос ти	Всего			
Общая стоимость товаров и услуг								
в том числе:								
<i>товары и услуги природоохранного назначения</i>								
Потребление основного капитала								
в том числе:								
<i>потребление основного капитала природоохранного назначения</i>								
Чистая добавленная стоимость								
в том числе:								
<i>чистая добавленная стоимость продукции природоохранного назначения</i>								
Оплата труда наемных работников								
в том числе:								
<i>оплата труда наемных работников при производстве</i>								

продукции природоохранного назначения					
Прибыль					
в том числе:					
прибыль от производства продукции природоохранного назначения					
Чистые налоги на производство					
в том числе:					
чистые налоги на производство товаров и услуг природоохранного назначения					
из чистых налогов на производство					
Природоохранные налоги					
в том числе:					
природоохранные налоги на производство продукции природоохранного назначения					
Природоохранные субсидии					
в том числе:					
природоохранные субсидии на производство продукции природоохранного назначения					

Рис. 1. Общий порядок выделения природоохранной деятельности и затрат на ее осуществление в составе показателей таблиц ресурсов и использования СНС–СПЭУ

Представленная схема в принципе понятна и логична. Она укладывается в рамки основных принципов СНС. Однако за этой простотой скрываются вопросы, требующие в обязательном порядке дополнительных пояснений в методологическом и организационно-статистическом плане. Иначе говоря, сущность природоохранной деятельности, специфика ее учета не позволяют на практике использовать эту схему в «чистом» виде, без определенных уточнений, корректировок и преобразований.

Начать следует с того, что сама *охрана окружающей природной среды* в различных международных документах, трактуется не совсем однозначно, не говоря уже о расхождениях между отдельными странами.

Так, например, в СПЭУ-2003 используется два понятия – деятельность в области ОПС и деятельность по охране ОПС:

«Деятельность в области окружающей природной среды (*environmental activities*) – совокупность мероприятий и отдельных действий, которые приводят к уменьшению или устранению (негативного) воздействия (давления, pressures) на ОПС и/или которые имеют целью более эффективное использование природных ресурсов....В настоящий момент в рассматриваемую сферу попадают следующие группы целевых мероприятий:

- деятельность по охране ОПС;
- управление природными ресурсами и их эксплуатация;
- мероприятия в области ОПС, приносящие доход (выгоды, benefits);
- минимизация последствий природных негативных воздействий, чрезвычайных ситуаций и различных естественных опасностей».

Деятельность по охране окружающей природной среды (природоохранная деятельность, environmental protection activities) – совокупность мероприятий и отдельных действий, главной целью которых является охрана (защита) ОПС, то есть предотвращение отрицательного воздействия на эту среду, связанного с экономической активностью» [8, с.173-174].

На уровне ОЭСР под *охраной ОПС* понимается «комплекс целенаправленной деятельности, а также мероприятий и отдельных действий, главной и непосредственной задачей которых является предотвращение, сокращение и устранение загрязнения или любой иной деградации ОПС, источниками которых служат различные производственные процессы или потребление товаров и услуг» [11, с.144].

При использовании приведенных определений в практике статистического учета возникает ряд вопросов, связанных с необходимостью конкретизации мероприятий по охране ОПС и вычленению их из совокупности всех отраслей хозяйствования. В частности, в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, ОКВЭД можно выделить всего лишь несколько целевых позиций, имеющих безусловное природоохранное назначение. К ним относятся виды деятельности по кодам 74.20.55 («Работы по мониторингу состояния и загрязнения окружающей природной среды»), 74.20.56 («Предоставление информации о состоянии и загрязнении окружающей природной среды»), 01.41.2 («Предоставление услуг по закладке, обработке и содержанию садов, парков и других зеленых насаждений») и др. Но уже по виду деятельности 90 («Удаление сточных вод, отходов и аналогичная деятельность») требуются уточнения. Дело в том, что при отсутствии сколько-нибудь эффективной очистки стоков и/или безопасного в природоохранном плане захоронения (переработки, уничтожения) отходов, объекты данного вида деятельности могут не только не иметь природоохранной значимости, но и напротив – оказывать масштабное негативное воздействие на ОПС. Кроме того, виды деятельности с кодами 41 («Сбор, очистка и распределение воды») и 90 («Удаление сточных вод, отходов и аналогичная деятельность») в большинстве случаев выступают как единое целое, разделить которое бывает весьма затруднительно. Что же касается остального, то подавляющая часть природоохранных работ оказывается скрытой внутри других позиций ОКВЭД, характеризующих сельско-, охото- и лесохозяйственную деятельность, добывающие и обрабатывающие производства, транспорт и т.д. Кроме того, проблема заключается в том, что многие из конкретных мероприятий имеют комплексный (сопряженный) характер. То есть они одновременно преследуют несколько целей: охрану ОПС, снижение издержек и повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции, общее благоустройство селитебных зон, улучшение техники безопасности и охраны труда и др.

Как следует из представленных выше определений, международные рекомендации при выделении мероприятий по охране ОПС из всей совокупности хозяйственной деятельности руководствуются принципом *главной цели*. В частности, в соответствии с указанным принципом мероприятия по энерго- и материалосбережению (экономии энергии, а также энергетического сырья и иных материальных ресурсов), отражаются лишь в том и только в том случае, если они имеют главной целью охрану ОПС. При наличии повторного использования отходов производства и потребления соответствующие издержки должны фигурировать

лишь в той степени, в какой они отражают замену обычной организации сбора, удаления и переработки отходов на деятельность, связанную с охраной ОПС.

В соответствии с общей идеологией СПЭУ в составе природоохранных работ в принципе не должны присутствовать мероприятия и, следовательно, расходы, направленные на количественные и качественные изменения в изъятии каких-либо природных ресурсов, а также по регулированию такого изъятия. Эти мероприятия должны относиться к сектору «управление природными ресурсами». Логика такого подхода в общем-то понятна. Необходимо, в частности, статистически отсечь вырубку древесины (включая рубки ухода, прореживания и т.п.) и общехозяйственное лесовосстановление от «чистых» мероприятий по защите лесных ресурсов как элемента ОПС, работы по увеличению поголовья охотничьих животных для экономических или спортивно-рекреационных целей от задачи сохранения природного биоразнообразия и т.д. Однако на практике осуществить внятное и непротиворечивое разделение во многих случаях бывает далеко не просто.

Для более точных классификационных построений и группировок СПЭУ в дополнение к ОКВЭД оперирует еще одним международным документом – Классификатором видов деятельности и затрат на охрану окружающей природной среды, КДЗООС (Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure, СЕРА) в версии 2000 г. Этот документ базируется прежде всего на вышеуказанном принципе «главной цели». В составе КДЗООС выделяют девять основных сфер (главных направлений, domains) природоохранной деятельности:

1. Защита атмосферного воздуха и климата.
2. Сбор и очистка сточных вод (управление сточными водами).
3. Управление обращения с отходами (обращения отходов).
4. Защита и реабилитация (восстановление) почвенного слоя, подземных и поверхностных водных ресурсов.
5. Борьба с шумом и вибрацией (исключая мероприятия внутризаводского характера, связанные с охраной труда на рабочих местах).
6. Защита биоразнообразия и ландшафтов.
7. Защита от радиационного воздействия (исключая вопросы внешней государственной безопасности).
8. Научные исследования и разработки (НИОКР).
9. Другая деятельность по защите окружающей природной среды.

КДЗООС может и должен использоваться параллельно и одновременно с типовой классификацией видов экономической деятельности (в частности, с ОКВЭД). Иначе говоря, можно получать данные по каждой вышеприведенной группе в разрезе видов деятельности, а можно по какому-либо виду деятельности иметь разрез по указанным девяти группам КДЗООС (см. рис.2).

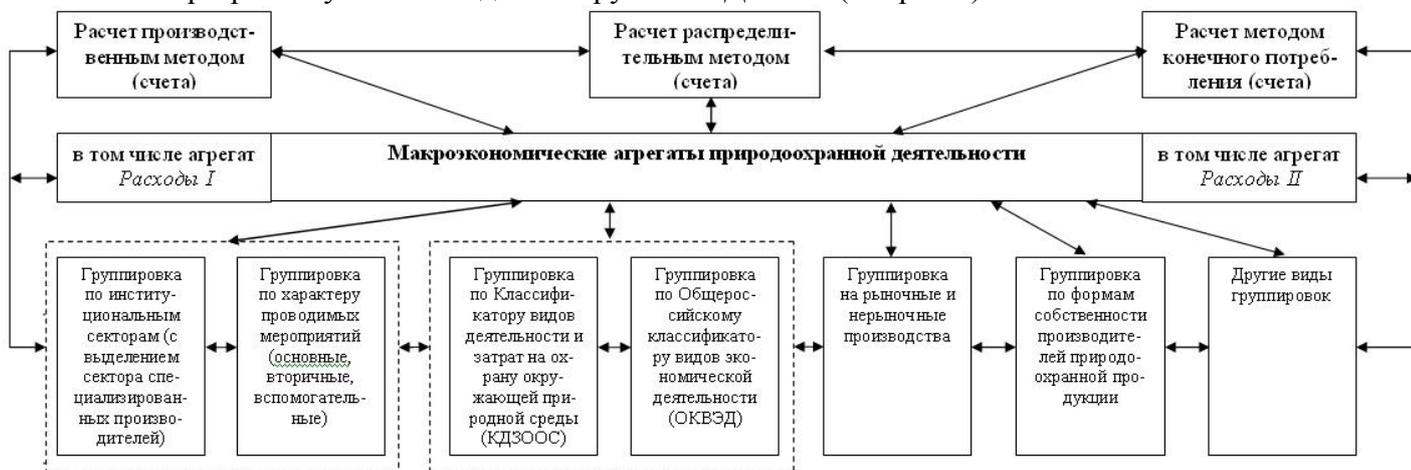


Рис. 2. Система расчетов и основных группировок природоохранной деятельности в СПЭУ

В Российской Федерации КДЗООС официально не внедрен в статистическую практику ни в международной версии, ни в адаптированном отечественном варианте. Вместе с тем, частично разработаны переходные ключи, обеспечивающие сопряжение действующей в стране группировки природоохранной деятельности с позициями международной версии рассматриваемого Классификатора. В результате в последние годы появилась возможность публикации сводных данных о затратах на охрану ОПС более-менее соответствующих требованиям КДЗООС-2000 [см. 13, 14].⁵

Следует отметить, что международная версия КДЗООС не содержит прямых и четких ответов на ряд важных вопросов. Более того, ограничения, содержащиеся в этом Классификаторе, не всегда достаточны для однозначного решения перманентно возникающих проблем. Например, далеко не ясно, как следует классифицировать мероприятия, проводимые в рамках Киотского процесса, то есть деятельности по снижению антропогенного воздействия на климат, приводящего к негативным изменениям последнего. Ключевым моментом в этом процессе является сокращение энергопотребления и сопутствующее сокращение выбросов «парниковых» газов в атмосферу. Стоит задача отделить мероприятия по снижению энергопотребления в рамках киотских и посткиотских договоренностей от общей политики по энергосбережению и экономии энергоресурсов, которую намереваются проводить в России. Пока не вполне понятно, как осуществлять подобное разделение на практике даже с применением принципа «главной цели». То же самое можно сказать о лесовосстановлении: издавна проводимые мероприятия по посеву и посадке леса оказываются в большинстве случаев неразрывно переплетенными с новационными задачами увеличения стока (поглощения) растительностью основного парникового газа – двуокси углерода – за счет лесовыращивания.

Данные аспекты, судя по всему, не могут иметь универсального и унифицированного подсказа. Они относятся к сфере конкретных ситуаций и решений (в некоторых случаях – волевого характера) в рамках какой-либо определенной страны. Это утверждение касается также добычи (изъятия) природных ресурсов, где, как уже указывалось, основная проблема состоит в правильном отделении природоохранных мероприятий от действий по рационализации природопользования и экономии рассматриваемых ресурсов. Не вызывает сомнения тот факт, что снижение рассматриваемого изъятия, даже при сохранении соотношения между полезной продукцией и неизбежными отходами при ее производстве, априори предполагает сокращение поступления последних в ОПС. То есть это снижение имеет в значительной мере объективный природоохранный характер.

Открытой остается правильная трактовка и ряда других вопросов, например, защиты природных объектов от негативного воздействия, наносимого самой природой (см. ранее приведенные международные определения деятельности в области ОПС и по охране ОПС). Сюда входит берегоукрепление от размывов на реках и в прибрежных зонах морей, расчистка речных русел или акваторий озер от естественного заиления (наносов), строительство и содержание селезащитных сооружений и др.

⁵ В 2011 г. проводится выборочное пилотное статобследование, которое призвано дать информацию, характеризующую возможность внедрения в статистическую практику России элементов СПЭУ, помочь в адаптации к отечественным реалиям. Характерно, что в этом обследовании впервые использованы в полномасштабном формате классификационные подходы и группировки международной версии КДЗООС-2000.

Необходимо отметить, что для построения СПЭУ недостаточно правильно сформировать российский КДЗООС, решить задачу условного разделения сопряженных мероприятий или идентифицировать действия по более рациональному (эффективному) использованию природных ресурсов. Существует спектр вопросов, в известной мере затрагивающих основы построения национальных счетов. В первую очередь это касается более точного определения хозяйственной единицы и объектов статистического наблюдения, а отсюда – и системы группировок в СПЭУ.

Наряду с традиционными для национального счетоводства группировками – по видам экономической деятельности, рыночному и нерыночному выпуску, формам собственности – в данном случае используются специфические группировки, а также принципы выделения единиц статнаблюдений. В частности, все экономические единицы, охватываемые статистическими наблюдениями и расчетами в рамках СПЭУ, делятся на три основные группы в зависимости от характера действий, выполняемых ими по охране ОПС. Сюда входят мероприятия, осуществляемые рассматриваемыми единицами в качестве: 1) основной (principal), 2) вторичной (secondary) и 3) вспомогательной (ancillary) деятельности. Такой подход определяется самой спецификой проведения природоохранных мероприятий,

Пояснить это можно на примере работы по сбору, транспортировке и очистке сточных вод. К первой группе относятся общегородские (специализированные) канализационные комплексы. Они оказывают услуги абонентам – подключенным предприятиям и организациям – как правило на рыночной основе. Сбор, перекачка и очистка стоков по определению является основной деятельностью этих объектов (первая группа). Кроме того, имеются многочисленные случаи, когда подобные услуги оказывают промышленные предприятия различных видов деятельности, собирающие и очищающие на своих сооружениях сточные воды от близлежащих производственных объектов, коммунальной инфраструктуры и т.д. (вторая группа). Подобное явление характерно для многих градообразующих предприятий. Для них указанная деятельность является вторичной, причем она может приносить определенный доход через оплату услуг со стороны подключенных единиц. Если эти мероприятия специально не выделять, то в соответствии с общими принципами СНС они могут «раствориться» в основной деятельности. Третья, причем очень большая по объему группа, охватывает самоуслуги. Сюда относится внутренняя деятельность предприятий по сбору, перекачке и очистке стоков от собственного производства. В типовых категориях национального счетоводства эта группа представляет промежуточное потребление.

Как известно, вспомогательная деятельность, обслуживающая основное или вторичное производство, в соответствии с принципами СНС не должна специально отражаться в выпуске продукции и услуг. Однако в рамках счетов СПЭУ такое выделение признается не только возможным, но даже необходимым. Если это не будет сделано, то из состава природоохранной деятельности (и соответствующих затрат на ее проведение) выпадает очень большая часть. Указанная особенность – суть специфический аспект макростатистического учета затрат на охрану ОПС.

Формирование соответствующих агрегатов может базироваться не только на принятой в СНС концепции хозяйственной (экономической) единицы – отдельного предприятия или его автономного подразделения, – но и на более низком звене. Дело в том, что во многих случаях природоохранные работы осуществляются на уровне производственных участков, промплощадок и др. (например, на очистных установках в составе крупного цеха). Это также определяет общую специфику построения учета и анализа деятельности по охране ОПС в рамках СПЭУ.

Логика подсказывает, что при выделении и добавлении третьей группы ее деятельность может получить отражение в валовом выпуске, т.е. условно увеличить его. Но одновременно возрастет и промежуточное потребление из-за повторного счета материальных затрат в составе внутривозвратных/внутрицеховых работ по охране ОПС. Величина валовой добавленной стоимости при этом практически не должна изменяться. В этой связи потребуется или соответствующим образом увеличивать показатели валового выпуска и промежуточного потребления по всей экономике за счет повторного счета, или проводить традиционный расчет приведенных агрегатов по различным видам деятельности ОКВЭД, но с исключением данных по природоохранным работам, осуществляемым внутри предприятий. Последние должны получить самостоятельное отражение в виде особого собирательного вида деятельности.⁶

В целях удобства сбора и обработки данных приведенная триединая структура природоохранной деятельности дополняется группировкой по институциональным секторам. При этом она будет несколько отличаться от типовой. Вся совокупность хозяйственных единиц, осуществляющих работы по охране ОПС, делится не только на сектор госуправления, сектор нефинансовых корпораций и сектор домашних хозяйств, как это предусмотрено в СНС в целом. Выделяется также сектор единиц, оказывающих специализированные и целевые услуги по охране ОПС (*сектор специализированных единиц, оказывающих услуги природоохранного назначения*). Сюда будут прежде всего входить: предприятия/организации, осуществляющие целевое канализационное обслуживание абонентов; объекты, оказывающие услуги по сбору, вывозу, переработке, уничтожению и захоронению отходов производства и потребления; различные лаборатории и центры по анализу взятых проб и т.п. При этом могут включаться как частные предприятия, так и объекты, находящиеся в общегосударственной собственности или в собственности органов местного самоуправления, а также объекты государственно-частного партнерства (в т.ч. на правах подряда, аутсорсинга⁷ и др.).

Выделение данного сектора связано прежде всего с необходимостью оценки масштабов целевой работы по охране ОПС, проводимой специально созданными для этого хозяйственными единицами. У этих объектов природоохранная деятельность является основной, если не единственной.

Взаимосвязь между группировкой по характеру природоохранной деятельности и преобразованной (модифицированной) институциональной группировкой представлена на рисунке 2.

Кроме отмеченных выше группировок и классификаций, СПЭУ предусматривает деление природоохранной деятельности на мероприятия, *имеющие и не имеющие рыночного характера*, т.е. в соответствие с типовой группировкой СНС и с учетом некоторой конкретизации. В самом общем виде она должна охватывать:

а) хозяйственные единицы, осуществляющие преимущественно нерыночное производство товаров и оказывающим преимущественно нерыночные услуги. Их

⁶По нашим оценкам дополнительное включение природоохранного «выпуска» в виде внутрипроизводственной деятельности в состав валового выпуска в целом по экономике России весьма незначительно отразится на величине последнего. Это является следствием крайне малой величины природоохранной деятельности по сравнению с объемами общеэкономического выпуска и промежуточного потребления, валовой добавленной стоимости и т.д.

⁷Под аутсорсингом международные рекомендации в данном случае подразумевают договорное, долгосрочное и полномасштабное обслуживание сторонней организацией какого-либо объекта (например, оказание услуг по сбору, вывозу, переработке и размещению в ОПС отходов производства и потребления). Основные фонды при этом могут находиться в собственности арендодателя

деятельность характеризуется величиной затрат на строительство природоохранных объектов, осуществляемое хозяйственным способом, а также проведение другой некоммерческой деятельности. К последней относятся расходы по эксплуатации внутризаводских (внутрицеховых, локальных) и внеплощадочных (на правах цехов и участков) очистных сооружений, контрольно-мониторинговой деятельности, мероприятиям по повышению квалификации персонала, проводимым силами самого предприятия, и т.п. Подавляющая часть государственных бюджетных затрат на соответствующие работы также должна включаться в состав нерыночных услуг природоохранного назначения;

б) хозяйственные единицы, оказывающие преимущественно рыночные услуги и осуществляющие преимущественно рыночное товаропроизводство. Эта деятельность характеризуется объемом реализации (стоимостью) определенных видов услуг, а также ограниченной номенклатуры товаров. В ее состав включаются: результаты коммерческой работы общекоммунальных канализационных сетей и сооружений по очистке сточных вод (водоканалов), а также деятельности коммерческих организаций по обращению с отходами производства и потребления. Здесь же по нашему мнению должно отражаться строительство природоохранных объектов сторонними организациями; подрядная деятельность по рекультивации нарушенных земель, озеленению территорий, посадке защитных лесополос и иных противоэрозионных мероприятий; коммерческая подготовка и переподготовка кадров в области охраны ОПС для предприятий и организаций; осуществление договорных научных исследований для сторонних заказчиков и т.д.

В случае оказания хозяйственной единицей одновременно рыночных и нерыночных услуг отнесение их к конкретной категории осуществляется по основному объему выполняемых работ (как это в целом принято в СНС). При очистке загрязненных сточных вод на промышленном предприятии от своего производства и от близлежащих сторонних объектов соответствующие услуги будут иметь как нерыночный (самоуслуги), так и рыночный характер. Расчет может вестись как по величине платежей от абонентов данной канализации, так и по объемам стоков, поступающих от каждой категории пользователей, сложности их очистки, пропорции расходов и поступивших доходов (оплаты услуг) и т.д.

Имеющийся международный опыт свидетельствует, что на практике корректные группировки на рыночное и нерыночное производство, также как и группировки по *формам собственности* и институциональной принадлежности применительно к охране ОПС могут быть затруднены. В реалиях нашей страны указанные сложности скорее всего будут особо ощутимыми. Это касается, в частности, правильного отражения мероприятий в рамках так называемого государственно-частного партнерства в ныне созданных формально-правовых и реально-экономических условиях. При такой форме организации работ местные органы власти передают в эксплуатацию природоохранные и сопряженные с ними основные фонды управляющим компаниям, а также частным (в т.ч. акционерным с участием муниципалитетов) организациям, в длительную концессию, аренду, субподряд и т.д. Примером могут служить системы некоторых водоканалов, то есть организаций, ведающих водопроводом и канализацией с очисткой стоков в городах. Фактические объемы денежных потоков по полному или частичному покрытию затрат, также как и получаемых и распределяемых доходов, включая субвенции, конечные адреса этих потоков, формы собственности, рыночный/нерыночный характер оказания услуг отследить здесь бывает весьма непросто (см. об этом также далее).

Все вышеприведенные группировки используются в СПЭУ при расчетах двух основополагающих агрегатов, условно называемых *Расходами I* и *Расходами II* (см. рис.2). Сразу же следует отметить, что их внутреннее содержание и структура не во

всем соответствуют теоретическим канонам национальных счетов. Тем не менее, данные агрегаты значительно ближе к ним, нежели сводный показатель затрат на охрану ОПС, используемый в настоящее время в России.

Напомним, что первый агрегат определяется на основе затрат предприятий, непосредственно выполняющих природоохранные мероприятия (т.н. принцип «природоохраняющей единицы»). Второй агрегат определяется на основе более широкой трактовки рассматриваемых издержек и отражает объемы поступающих и передаваемых средств (принцип «финансирующей единицы»).

Основной особенностью отражения показателей, входящих в агрегаты Расходы I и Расходы II, является двойная запись. Она предусматривает, что у каждого элемента деятельности и соответствующих затрат имеется производитель (единица, осуществляющая соответствующую деятельность) и объект, выполняющий финансирование рассматриваемой работы. Поэтому все финансовые потоки должны быть учтены и отражены дважды – в секторе, производящем выплаты, и в секторе, получающем соответствующие средства. Например, необходимо, чтобы оплата услуг потребителем корреспондировалась с величиной средств, полученных производителем от их (т.е. услуг) продажи; выплаченные какими-либо единицами субсидии соотносились со средствами, полученными какими-либо объектами в виде данных субсидий, и т.д.

Состав агрегатов Расходы I и Расходы II, а также взаимосвязь между ними в настоящее время выглядят следующим образом:

Расходы I = Инвестиционные затраты, связанные с покупкой и/или созданием основных средств по охране ОПС (капиталовложения в оборудование на «конце трубы» плюс природоохранная часть сопряженных инвестиций)⁸ + внутрипроизводственные текущие расходы (промежуточное потребление в виде соответствующих материальных затрат и оплата труда работников, осуществляющих природоохранную деятельность) *без учета* (т.е. за минусом) выплат сторонним организациям за оказанные услуги природоохранного назначения – выручка/доходы от попутной продукции, полученной в ходе охраны ОПС.

Расходы II = Расходы I скорректированные на перечисленные(+)/полученные(-) трансферты, т.е. сторонние средства на проведение природоохранной деятельности, включая связанные эконалоги + платежи за услуги природоохранного назначения, оказанные сторонними предприятиями (средства, выплаченные другим хозяйственным единицам или секторам за оказание услуг по охране ОПС) – доходы от услуг природоохранного характера, оказанных сторонним предприятиям (средства, полученные от реализации услуг по охране ОПС другим хозяйственным единицам или секторам).

Расходы I характеризуют объем затрат, которые осуществляются в каком-либо секторе в ходе проведения природоохранных работ. При этом и затраты, и сами работы целиком осуществляет данный сектор. Любая экономическая выгода (выручка от реализации товаров и услуг или экономия от повторного использования попутной продукции), непосредственно связанная с природоохранной деятельностью, должна быть вычтена из объема издержек. Это делается в целях расчета чистой величины затрат, осуществленных рассматриваемым сектором в области охраны ОПС для собственных нужд.

Расходы II характеризуют общую сумму средств, которая была направлена каким-либо сектором на покрытие природоохранных издержек, независимо от того, в каком секторе они (эти издержки) реализуются в конечном виде. Указанный подход означает, что часть Расходов I в каком-либо секторе, которая была профинансирована хозяйственными единицами других секторов (через субсидии,

⁸ Применительно к Совместному вопроснику ОЭСР/Евростата. Более подробно об этих инвестициях см. в [1]

полученные платежи и др.), должна быть вычтена из затрат финансируемого сектора. Одновременно, часть Расходов I в других секторах, которые профинансировали рассматриваемый сектор через субсидии или различные платежи, должна быть добавлена к расходам этого (т.е. финансирующего) сектора.

Состав и взаимосвязи показателей Совместного вопросника ОЭСР/Евростата

Если проанализировать структуру Совместного вопросника (СВ) с позиций агрегатов Расходы I и Расходы II по институциональным секторам, то их перекрестная взаимосвязь и взаимозависимость входящих в них показателей может быть раскрыта с помощью таблицы 2.

Таблица 2

Структура и взаимосвязи показателей в Совместном вопроснике ОЭСР/Евростата*

Принципы сводного учета	Государственный (public) сектор (таблица 1)	Предпринимательский сектор (таблица 2)	Домашние хозяйства (таблица 3)	Специализированные производители (таблица 4)	В целом по экономике
Принцип «природоохраняющей единицы»	А. Инвестиционные затраты	А. Инвестиционные затраты	–	А. Инвестиционные затраты	Сумма данных из таблиц 1,2 и 4 СВ
	–	в т.ч. «на конце трубы»	–	–	–
	В. Внутренние текущие затраты	В. Внутренние текущие затраты	В. Покупка/использование сопряженной и экоадаптированной продукции	В. Внутренние текущие затраты	Сумма данных из таблиц 1-4 СВ
	С. Выручка/доходы от попутной продукции	С. Выручка/доходы от попутной продукции	–	С. Выручка/доходы от попутной продукции	Сумма данных из таблиц 1,2 и 4 СВ
	Расходы I (A+B-C)	Расходы I (A+B-C)	Расходы I (B)	Расходы I (A+B-C)	Сумма данных из таблиц 1-4 СВ
Принцип «финансирующей единицы»	Д. Субсидии/трансферты (выплаченные)	Д. Субсидии/трансферты (полученные)	Д. Субсидии/трансферты (полученные)	Д. Субсидии/трансферты (полученные)	Нуль (баланс)**
	Е. Оплата покупок (выплачено за оказание услуг по охране ОПС)	Е. Оплата покупок (выплачено за оказание услуг по охране ОПС)	Е. Оплата покупок (выплачено за оказание услуг по охране ОПС)	Е. Оплата покупок (выплачено за оказание услуг по охране ОПС)	Сумма данных из таблиц 1-4 СВ
		в т.ч. выплачено государственному (public) сектору	в т.ч. выплачено государственному (public) сектору	в т.ч. выплачено государственному (public) сектору	<i>Примечание.</i> Общий объем платежей/покупок должен быть равен объему полученных доходов**
	Ф. Доходы (от оказания услуг по охране ОПС)	Ф. Доходы (от оказания услуг по охране ОПС)	–	Ф. Доходы (от оказания услуг по охране ОПС)	Сумма данных из таблиц 1 и 4 СВ
	Расходы II (Расходы I + D+E-F)	Расходы II (Расходы I - D+E-F)	Расходы II (Расходы I - D+E)	Расходы II (Расходы I - D+E+F)	Сумма данных из таблиц 1-4 СВ(равно Расходам I)**

*С разбивкой по соответствующим таблицам 1-4 (институциональным секторам), включенным в Совместный вопросник

** Нулевой баланс не будет соблюдаться в том случае, когда имеют место трансфертные поступления от остального мира и/или, напротив, происходят трансфертные выплаты остальному

миру. Кроме того, равенство будет нарушаться при импорте и/или экспорте услуг природоохранного назначения, а также при отражении НДС и некоторых других позиций.

Совместный вопросник состоит из четырех таблиц, построенных по институциональному признаку. Он включает шесть главных экономических показателей (с разбивкой на субпоказатели). Методология их получения/расчета изложена в инструктивных указаниях по заполнению СВ. Вкратце эти показатели и указания можно представить следующим образом:

I. *Инвестиционные затраты.* Включают все издержки, имевшие место в данном году (покупки и собственный выпуск) и охватывающие сооружения, машины, оборудование и земельные участки, используемые для природоохранных целей. Общий объем инвестиций в какой-либо сектор или по какому-либо виду деятельности (отрасли) представляет собой сумму двух подвидов данных капитальных вложений, как-то:

инвестиции на завершающей стадии технологического процесса (инвестиции «на конце трубы»). Данные инвестиции непосредственно не затрагивают производственные процессы, также как не уменьшают объем (количество) образующихся загрязняющих веществ. Вместо этого они предназначены для очистки (улавливания, обезвреживания) уже «произведенных», т.е. отходящих от источников их образования загрязняющих веществ;

природоохранная часть сопряженных инвестиций, т.е. инвестиции в изменение технологии производства. Сюда относятся капитальные затраты, которые связаны с соответствующей модернизацией или природоохранным адаптированием (экоадаптированием) производственно-технологических процессов. Эти инвестиции направлены не на улавливание, а на непосредственное сокращение образования вредных веществ. При внедрении новых технологий и производственных процессов, затраты на охрану ОПС представляют собой повышенные издержки (т.е. их дельтовое превышение) по сравнению с альтернативным вариантом [1]. Последний отражает более дешевые и вполне доступные к осуществлению, но одновременно – менее соответствующие природоохранным требованиям инвестиции. В том случае, когда полную и целевую модернизацию проходит все предприятие (например, завод), то объем природоохранных инвестиций должен быть равен общей величине капитальных издержек на указанную адаптацию.⁹

Считается, что домашние хозяйства не осуществляют природоохранных инвестиций. Что касается расходов на закупку и установку канализационных септиков в жилых домах, приобретение и монтаж устройств дожигания выхлопных газов для личного автотранспорта и т.д., то они включаются в группу «внутренние текущие затраты» (см. далее).

В государственном (общественном, public) секторе, также как и в секторе специализированных производителей деление инвестиций на указанные группы не предусматривается. В данном случае природоохранные инвестиции в подавляющем большинстве случаев имеют вид капиталовложений «на конце трубы». Кроме того, состав первичной информации, сложившийся производственный учет не позволяют сколько-нибудь четко и статистически надежно произвести указанное разделение. (Характерно, что статистики США, занимавшиеся в 70-90 гг. сходными

⁹ В инструктивных указаниях по заполнению СВ отмечается сложность и возможная неоднозначность показателя природоохранной части сопряженных инвестиций в основной капитал. Более того, такой подход, несмотря на высокую ценность получаемых сведений, может несколько противоречить принципу главной цели (см. о нем ранее). Тем не менее, в СВ содержится настоятельная просьба проводить необходимые оценки. Возможность выделения этой подгруппы природоохранных инвестиций в России предстоит определить, в т.ч. по итогам специального выборочного обследования в 2011 г.

проблемами, также отмечали отсутствие у государственных объектов природоохранной части сопряженных инвестиций).

II. *Внутренние текущие затраты.* Сюда входит стоимость использованной энергии, материалов, расходы на содержание (эксплуатацию) оборудования, оплату труда собственных работников и т.д. Значительная часть внутренних текущих затрат связана с обеспечением функционирования (эксплуатацией) сооружений и установок целевого природоохранного назначения. Кроме того, имеются другие виды внутренних расходов, осуществляемых собственными силами, например затраты на общее (административное) управление, соответствующую подготовку и переподготовку кадров, информационное обеспечение, природоохранный менеджмент и сертифицирование, научные исследования и разработки (НИОКР) в рассматриваемой сфере и т.д.

В принципе в состав внутренних текущих затрат должны также входить покупки и использование сопряженных и экоадаптированных некапитальных (не относящихся к основным средствам) товаров и услуг. У сектора домашние хозяйства подобные затраты являются единственными, входящими в состав данной подгруппы расходов (см. таблицу 2).

Сопряженная продукция – это товары и услуги, использование которых резидентскими единицами непосредственно связано с охраной ОПС, но которые вместе с тем не относятся к продукции исключительно природоохранного назначения.

Экоадаптированная продукция – суть продукты, которые: а) обеспечивают меньшее загрязнение ОПС при их потреблении и/или при превращении их в отходы и последующем удалении по сравнению с аналогичной типовой продукцией; б) являются более дорогостоящими, нежели аналогичная, но типовая продукция. К затратам на охрану ОПС в этом случае относится только дополнительная стоимость (дельтовая «экстрастоимость»), аналогично природоохранной части сопряженных инвестиций (см. выше).

Примерами сопряженной и экоадаптированной продукции могут быть канализационные септики; обычные мешки и/или емкости для мусора (сопряженная продукция); батарейки, не содержащие ртути; краски, произведенные без летучих растворителей; быстрорастворяющиеся упаковочные материалы; товары, не содержащие разрушающие озоновый слой Земли хлорфторуглероды; устройства дожигания выхлопных газов от двигателей внутреннего сгорания (экоадаптированная продукция) и т.д.¹⁰

В ряде стран данные о такой продукции получают с помощью расчетов и косвенных оценок на базе уже имеющейся информации, например, о количестве каких-либо единиц и стоимости одной единицы.

В состав внутренних текущих расходов не входит покупка услуг по охране ОПС у государственного сектора или сектора специализированных производителей. Сюда относится, например, оплата услуг по сбору, вывозу и переработке отходов; отведению, транспортировке и очистке сточных вод; оказанию консультационных услуг по охране ОПС; проведению замеров степени загрязненности и т.д. Данные обо всех таких покупках следует отражать в составе показателя «Оплата покупок», если только они являются источником финансирования Расходов I в других секторах (см. таблицу 2).

¹⁰ В 2007 г. Евростат отмечал, что «данные, представленные европейскими странами, которые начали частично учитывать соответствующие расходы, свидетельствуют, что покупки сопряженной и экоадаптированной продукции некапитального характера, могут составлять от 5 % до 10 % общих затрат на охрану ОПС. Однако, в ряде областей природоохранной деятельности они имеют более высокую значимость (в частности, при охране атмосферного воздуха) [11, с.82]

Таким образом, промежуточное потребление как основная категория СНС в данном случае выступает в особом и специфическом виде, то есть в форме: а) покупки/оплате услуг природоохранного назначения, оказываемых какой-либо хозяйственной единице другими единицами; б) покупки/оплате сопряженных и экоадаптированных товаров; в) покупки другой продукции, необходимой при оказании услуг природоохранного назначения (практически только по специализированным производителям, для которых расчет промежуточного потребления ведется по сути также, как и для хозяйственных единиц любых других видов деятельности).

При заполнении СВ из состава данной группы природоохранных затрат исключаются штрафы за несоблюдение природоохранных требований. Аналогично не подлежит учету компенсационное возмещение ущерба, нанесенного третьим лицам и т.д. Считается, что такого рода выплаты непосредственно не связаны с деятельностью по охране ОПС. Эта норма применительно к общей идеологии СНС-СПЭУ представляется логичной.

В Совместном вопроснике в составе текущих природоохранных затрат не должен отражаться износ (амортизация) основных фондов природоохранного назначения, т.е. потребление соответствующего основного капитала. Данное условие вызывает большое число вопросов, поскольку не вполне ясен порядок дальнейших расчетов ряда агрегатов СНС-СПЭУ. Характерно, что в отличие от СВ, при заполнении СЗОС рассматриваемый элемент текущих издержек присутствует в ряде счетов и при проведении расчетов (см. таблицу 1).

III. *Выручка (доходы) от попутной продукции.* В некоторых случаях в ходе природоохранной деятельности создается (получается) попутная продукция, имеющая экономическую ценность. Примерами могут служить попутно выработанная энергия или возвратные отходы, полученные при улавливании вредных веществ из отходящих газов. Еще раз подчеркнем, что подобная продукция обязана являться результатом только природоохранной деятельности (и осуществляемых при этом затрат), которая и служит источником вышеуказанных доходов. Выручка/доходы от побочной продукции равняются сумме поступлений от продажи на сторону и/или снижения издержек производства, то есть экономии материальных ресурсов и энергии, если имеет место их внутреннее использование в качестве возвратных отходов. В России в последнем случае стоимость рассчитывается или по ценам исходного сырья, или пониженным ценам из-за ухудшения качественных характеристик (ценам возможного использования).

Для специализированных производителей этот показатель должен интерпретироваться как получения/доходы от попутной продукции плюс получения/доходы от деятельности, не связанной с охраной ОПС. Например, у объектов по очистке сточных вод это может выражаться в использовании биогаза от метантенков для собственных энергетических нужд или выручке от реализации продуктов, полученных при очистке стоков.

IV. *Субсидии/трансферты.* Они охватывают все типы трансфертных перечислений/получений, связанных с финансированием деятельности по охране ОПС в других секторах, включая трансферты в другие страны или из других стран. Они составляют часть финансового обеспечения расходов для сектора, осуществляющего соответствующие перечисления, и одновременно уменьшают собственное финансирование Расходов I в секторе, получающем данные средства. В том случае, когда какой-либо сектор одновременно и получает, и выдает трансферты, должна быть отражена чистая (сальдированная) величина данных перечислений и получений.

Сюда же включаются выплаты связанных («официально признанных» таковыми, earmarked) природоохранных налогов и платежей, например, целевых

налогов за загрязнение ОПС. Поступления от подобных налогов обязаны напрямую идти на финансирование природоохранных мероприятий. Платежи общих природно-ресурсных, природоохранных или «зеленых» налогов (например, энергетических налогов), доходы от которых непосредственно не связаны с финансовым обеспечением деятельности по охране ОПС и «растворяются» в бюджетных расходах, должны быть полностью исключены из состава показателей СВ.¹¹

Представляется, что в условиях Российской Федерации одной из главных трудностей в отражении рассматриваемой подгруппы потоков будет правильное выделение из состава бюджетных затрат субвенций местным органам власти на финансирование мероприятий по канализационному сбору, отведению и очистке сточных вод, а также по обращению с твердыми бытовыми отходами. Эти субвенции в принципе могут принимать форму дотаций конкретным группам населения по оплате жилищно-коммунальных услуг, что дополнительно усложняет расчеты.

Кроме того, в таблице 2 указывается, что государственный (общественный, public) сектор осуществляет только выплаты рассматриваемых субсидий. В широком плане это не вполне корректно, поскольку в России значительная часть такой передачи проводится внутри госсектора через межбюджетные трансферты: от федерального уровня субъектам Российской Федерации и далее – получателям, то есть местным органам власти (муниципалитетам).

V. *Оплата покупок (выплаты за оказание услуг) по охране ОПС.* Эта группа охватывает в основном закупаемые услуги природоохранного назначения, причем как от государственных, так и от частных производителей. Иначе говоря, рассматриваемые платежи связаны с деятельностью по охране ОПС, осуществляемой вне данного предприятия. Сюда в первую очередь входят:

– оплата услуг, оказанных специализированными производителями, по сбору, удалению (вывозке, транспортировке) и переработке отходов и сточных вод, а также за проведение платных консультаций, например, в области природоохранного управления и образования (по повышению квалификации, переподготовке работников) и т.д.;

– платежи государственному сектору за вывоз отходов и отведение сточных вод и соответствующую переработку/очистку, так же как и оплату услуг за выдачу различных разрешений (в частности, лицензий) и проведение мониторинга состояния и загрязнения ОПС и др.

Налоги, непосредственно используемые для финансирования расходов на охрану ОПС, т.е. связанные («официально признанные», см. выше) природоохранные налоги, сюда не включаются. Они должны быть отражены в составе показателя «Субсидии/трансферты».

VI. *Доходы (от оказания услуг по охране ОПС).* В составе данного показателя отражаются средства, полученные государственным и предпринимательским сектором, а также сектором специализированных производителей в виде оплаты купленных у них услуг природоохранного назначения. Рассматриваемые доходы должны быть вычтены из расходов хозяйственных единиц, осуществляющих природоохранную деятельность (Расходов I), для оценки объема и потоков финансового обеспечения соответствующих затрат (Расходов II).

В международных рекомендациях отсутствует указание о наличии рассматриваемых доходов у предпринимательского сектора [11]. Однако в

¹¹ Аналогами таких связанных налогов в России по нашему мнению являются платежи за негативное воздействие на ОПС. Причем только в том случае, когда предусмотрено их поступление и аккумуляция в целевых экологических фондах с последующим использованием исключительно на природоохранные нужды.

условиях России это представляется неверным (см. ранее при описании вторичной природоохранной деятельности). Поэтому такие доходы нами включены в таблицу 2 в подгруппу *F*.

Кроме вышеописанной характеристики основных агрегатов и показателей, международные рекомендации рассматривают множество частных ситуаций и отдельных аспектов при заполнении СВ. В ходе подобного рассмотрения предлагаются конкретные решения на основе общетеоретических положений или опыта отдельных стран. В качестве примера уточняющих пояснений можно привести следующие рекомендации.

В целом ряде случаев государственный (общественный, public) сектор является ответственным за сбор, удаление и переработку отходов. Он же может в принципе устанавливать платежи за подобные услуги. При этом зачастую заключаются договоры или субдоговоры о фактическом выполнении работ со специализированными производителями. Последние могут находиться как в частной, так и в государственной собственности. Сюда же реально могут поступать и соответствующие платежи. Поэтому при наличии полномасштабного аутсорсинга (см. о нем ранее):

- по государственному сектору не показывают инвестиции или внутренние текущие расходы. Взимая плата будет учитываться в качестве доходов соответствующих специализированных производителей. При этом платежи в адрес этих производителей будут отражаться в качестве оплаты покупок. Если приведенные финансовые потоки – платежи и доходы – будут корреспондироваться между собой, рассматриваемая схема подрядно-концессионной организации работы не будет влиять на величину Расходов I и Расходов II в государственном секторе. Иначе говоря, указанная организация деятельности не должна приводить к повторному счету или недоучету данных;

- специализированные производители показывают все осуществленные инвестиции и внутренние текущие расходы. При этом платежи и субсидии/трансферты, поступившие от государственного сектора (при их наличии), будут отражаться как доходы сектора специализированных производителей;

- все платежи домашних хозяйств или компаний за проведение обслуживающей деятельности учитываются у них в качестве оплаты покупок.

Несмотря на описанный и достаточно внятный порядок, следует признать определенную вероятность повторного счета в том случае, когда в широких масштабах практикуется заключение множественных договоров и субдоговоров государственного сектора со специализированными производителями и когда платежи, поступающие подрядчикам/субподрядчикам, отражаются в Расходах I в таблице 1 «Сектор государственного управления» Совместного вопросника (например, в составе внутренних текущих затрат данного сектора, см. таблицу 2 в тексте настоящей статьи). В этом случае можно быть один выход: адекватным образом должны быть уменьшены затраты в таблице 4 Совместного вопросника, т.е. по сектору специализированных производителей (частных и государственных).

Как уже отмечалось, в России ситуация во многих случаях имеет неоднозначный и запутанный характер. Например, при организации функционирования особо охраняемых природных территорий (парков, садов и др.) в Москве аппарат этих ООПТ как управленческая структура не имеет прав по выполнению хозяйственной деятельности по уборке территории, посадке и обрезке деревьев, противопожарным мероприятиям и т.д. Такие работы должны осуществлять сторонние предприятия (организации) на подрядно-договорной основе, которые в свою очередь могут иметь различных субподрядчиков. А любому статистику хорошо известно: наличие цепочки субдоговоров и множественность

субподрядных отношений – это всегда потенциальная причина и источник повторного счета.

Расходы объектов, осуществляющих природоохранную деятельность, которые не финансируются непосредственно за счет пользователей или за счет связанных природоохранных налогов, считаются самофинансированием этих хозяйственных единиц. То есть финансовое покрытие издержек осуществляется за счет собственных средств. В частности:

а) общее управление в государственном секторе, обеспечиваемое за счет средств государственного (федерального) бюджета, рассматривают как деятельность, финансовое обеспечение которой производится этим же государственным сектором (относится к конечному потреблению);

б) инвестиции в какой-либо производственной отрасли, также как и расходы на собственный персонал, которые не финансируются за счет субсидий, рассматриваются как часть собственного финансирования данной отрасли (относится к вспомогательным видам деятельности).

Для всей экономики какой-либо страны выданные субсидии должны равняться полученным субсидиям, а объем затрат на покупки должен равняться сумме доходов от реализации произведенной продукции. Одновременно, для всей экономической деятельности величина Расходов I должна в общем виде равняться величине Расходов II, хотя здесь имеются определенные нюансы. Естественно, что распределение этих агрегатов по секторам будет ощутимо отличаться. У домашних хозяйств, как правило, величина Расходов I будет небольшой. Гораздо более значительным окажется здесь объем Расходов II. У специализированных производителей должно иметь место обратное соотношение.

Что касается сектора «Остальной мир», то соответствующие характеристики также обязаны присутствовать в СПЭУ. Это позволяет учитывать ту часть Расходов I, которая финансируется из-за границы, а также импортированные и экспортированные услуги природоохранного назначения. При этом авторы международных рекомендаций признают, что для многих государств подобные транзектные операции являются весьма небольшими по сравнению с другими видами затрат [11, с. 146].

Следует отметить, что:

– природоохранная помощь государственного сектора остальному миру в принципе должна быть отражена в качестве выплаченных субсидий-трансфертов и, следовательно, составить часть Расходов II. При отсутствии или незначительности встречных потоков общая величина таких трансфертов в целом по экономике будет положительной. В этом случае объем Расходов II будет более высоким, нежели объем Расходов I;

– у страны, которая получает средства из-за рубежа (например, из ЕС), при отсутствии или невысоких объемах встречных трансфертов в зарубежные страны (международные организации) Расходы II в целом по всей экономической деятельности будут меньше, чем Расходы I.

– для государства с выраженным чистым экспортом услуг природоохранного назначения величина Расходов I будет выше Расходов II.

В международных рекомендациях подробным образом рассмотрен порядок отражения не только связанных природоохранных налогов и платежей, но и общеэкономических налогов на продукты и других налогов на производство. В первую очередь это касается НДС.

При расчетах, связанных с переходом от Расходов I к Расходам II, в Совместном вопроснике рассматривается величина продаж (доходов производителей) и величина покупок (платежей пользователей) по услугам природоохранного назначения. При этом затраты на охрану ОПС должны быть в

обязательном порядке отражены с учетом невычитаемой (неуменьшаемой) части НДС. Приведенное условие означает, что:

- платежи домашних хозяйств будут включать соответствующую часть НДС;
- платежи частных компаний будут включать «чистый» НДС;
- доходы от продажи природоохранных услуг должны включать «чистый» НДС.

Хотя СВ не содержит четких и однозначных указаний, но логика подсказывает, что аналогично должны отражаться и другие налоги на продукты. При этом ни неподлежащий вычету НДС, ни другие налоги на продукты не являются доходами производителей продукции природоохранного назначения. Поэтому имеются отличия между продажами и покупками (т.е. между доходами и платежами), которые в принципе могут приводить к различиям между величинами Расходов I и Расходов II.

Счета затрат на охрану окружающей природной среды

Что касается СЗООС, то они включают пять основных счетов-таблиц, которые последовательно и взаимосвязанно описывают:

- 1) производство товаров и оказание услуг природоохранного назначения (таблица В);
- 2) национальные расходы на охрану ОПС, то есть расходы, связанные с конечным потреблением природоохранных услуг, а также сопряженных и экоадаптированных товаров. Эти расходы включают также валовое накопление капитала и результаты некоторых других транзектных операций, направленных на охрану ОПС. К последним относятся прежде всего капитальные транзекты и определенные виды трансфертов (таблица А);
- 3) оказание и использование услуг природоохранного назначения в интегрированном виде (таблица В1);
- 4) финансирование расходов на охрану ОПС (таблица С);
- 5) чистую стоимостную нагрузку (net cost burden) в форме совокупных природоохранных расходов, которая ложится на различные секторы и экономику в целом (таблица С1).

На рисунке 3 представлена последовательность счетов-таблиц СЗООС и входящих в них агрегатов. В частности, конечный статистический агрегат «национальные затраты на охрану ОПС» формируется с помощью таблицы А. Однако исходным счетом при формировании СЗООС считается таблица В. Она описывает не только внутреннее производство природоохранных услуг, но и валовое сбережение, валовое накопление капитала (соответствующие инвестиции) производителей. Верхняя часть таблицы В по сути отражает структуру стоимости оказания природоохранных услуг. Валовое накопление (основного) капитала в данном случае включает также чистое приобретение земельных участков. Практические результаты сбора, обработки и анализа информации свидетельствуют, что приобретение земли не является особо значимым при расчете сводных итогов. По оценкам экспертов Евростата в середине прошлого десятилетия оно составляло менее 5% от всего валового накопления капитала. Однако в отдельных странах этот вид расходов может иметь более существенное значение.

Таблица В	Таблица В1	Таблица А	Таблица С	Таблица С1
Таблица-счёт производства	Таблица-счёт обеспечения-использования (supply-demand table)	Таблицы-счета использования (таблицы-счета затрат)	Финансирование расходов (затрат)	Чистые затраты (чистая стоимость, net cost) природоохранной деятельности
ВЫПУСК природоохран-ных услуг	ИЗ ОБЪЁМА ВЫПУСКА В ИСПОЛЬЗОВА-НИЕ: Поправки на импорт/экспорт и налоги /субсидии на продукты	ИСПОЛЬЗОВА-НИЕ ПРИРОДО-ОХРАННЫХ УСЛУГ по резидентским единицам	ФИНАНСИРОВАНИЕ использования природоохран-ных услуг	ФИНАНСИРОВАНИЕ ТЕКУЩЕГО использования природоохран-ных услуг
Валовое накопление основного капитала + приобретение земельных участков		Валовое накопление основного капитала, включая приобретение земельных участков	Валовое накопление основного капитала + приобретение земельных участков	Издержки (cost) капитала (доходы, interest)
		Использование продукции, адаптированной или сопряженной с задачами охраны ОПС	Использование продукции, адаптированной или сопряженной с задачами охраны ОПС	Использование продукции, адаптированной или сопряженной с задачами охраны ОПС
		Специализиро-ванные/целевые трансферты	Специализирован-ные/целевые трансферты	Специализиро-ванные/целевые трансферты
				Минус получения и доходы от природоохранной деятельности
				Природно-ресурсные и при-родоохранные (environmental) налоги и платежи

Рис. 3. Система таблиц-счетов С3ООС

Таблица *В1* характеризует оказание и использования (supply and use) различных видов природоохранных услуг в унитарном виде. При этом к результатам внутреннего производства делаются некоторые добавления, вычитания и переоценки, в частности:

1) прибавляется импорт и вычитается экспорт (для услуг по охране ОПС данные поправки являются в большинстве стран статистически малозначимыми);

2) стоимость выпуска трансформируется в стоимость использования путем включения определенных налогов на природоохранные услуги (в основном, НДС) и вычитания некоторых субсидий на эти услуги, если таковые имеются. Данная корректировка необходима, поскольку использование в макроэкономической статистике определяется в ценах покупателей, то есть в ценах, оплачиваемых потребителем. Производство (выпуск) рассчитывается в основных ценах, то есть в ценах производителя, исключая НДС.

Таблица *В1* выполняет по сути две функции:

а) позволяет выявлять связи и баланс между оказанием и потреблением услуг по охране ОПС в том случае, когда необходимые данные собираются от различных источников;

б) дает возможность оценивать величину использования в том случае, когда прямые и косвенные данные, характеризующие такое использование, отсутствуют

или, что часто встречается на практике, данные об использовании имеются, а надежная информация о производстве отсутствует.

Таблица А характеризует в первую очередь использование услуг по охране ОПС в категориях пользователей (потребителей). Данная таблица отражает, в частности, величину валового накопления капитала, связанного с природоохранной деятельностью. Здесь же присутствует потребление сопряженной и экоадаптированной продукции, а также включаются специализированные (целевые) трансферты, которые не были ранее отражены в использовании. Одновременно вычитаются объемы финансирования «остального мира» в целях получения величины национальных расходов на охрану ОПС для каждой категории пользователей/потребителей или бенефициариев/получателей.

Данные в таблице С отражают финансирование национальных расходов на охрану ОПС (рассчитанных в таблице А) для каждой категории пользователей/потребителей или получателей/бенефициариев. Во многих странах пользователи в большинстве случаев самостоятельно покрывают финансовые издержки, что и показывается в таблице. Отклонение от этого принципа происходит главным образом за счет государственных бюджетных трансфертов (например, в виде инвестиционных грантов на природоохранные мероприятия и субсидий) или из-за связанных налогов (платежей), прокламируемых в качестве природоохранных.

В таблице С1 определяется объем чистых затрат на охрану ОПС. Расчеты начинаются с оценок объема финансирования текущих расходов, к которым далее прибавляются капитальные затраты, а получения (доходы) от природоохранной деятельности, напротив, вычитаются. Выплаты бюджетоформирующих природно-ресурсных и природоохранных налогов общего характера, отличных от связанных налогов и платежей, в принципе также могут быть представлены в данной таблице. В этом случае они будут добавляться к чистым затратам на охрану ОПС для оценки общей «природно-ресурсной/природоохранной нагрузки» на каждый сектор экономики.

Краткое заключение

1. По результатам представленного анализа можно сделать следующие основные выводы. За рубежом формирование элементов Системы комплексного природно-ресурсного и экономического учета, характеризующих совокупность природоохранных затрат с макроэкономических позиций, началось уже сравнительно давно. На межгосударственном уровне данным вопросом занимается несколько организаций. В ходе развития, уточнения и модификации данной Системы, а также организации непосредственного сбора и обобщения данных проведена значительная работа, в которую вложены немалые средства. В результате накоплен определенный опыт, выявлены проблемы, требующие приоритетного решения, определены направления дальнейших исследований. Не только в статистических службах, но и в природно-ресурсных (природоохранных) ведомствах, общеэкономических кругах и руководящих структурах многих стран осознана необходимость СПЭУ.¹²

2. Со стороны статистических органов нашей страны в рамках федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах» проводится определенная работа по совершенствованию системы показателей в сфере охраны ОПС. В качестве одной из главных задач Программы

¹²Потенциальная актуальность макроэкономического изучения природных ресурсов, природопользования и охраны ОПС с использованием СНС была подчеркнута Руководителем Росстата А.Е.Суриновым и Директором Статистического отдела ЕЭК ООН Л. Братановой на пресс-конференции в марте 2011 г. [16]

определена интеграция и гармонизация статистических информационных ресурсов, разрабатываемых федеральными органами власти, с современными международными подходами. В частности, в составе мероприятий Программы предусмотрено совершенствование статистического наблюдения за расходами, связанными с охраной ОПС, с учетом методологических принципов отражения природоохранных затрат, разработанных ОЭСР и Евростатом.

По данному направлению в рамках научно-методологических работ Росстата подходит к завершению этап исследований по теме «Статистика природных ресурсов и охраны окружающей среды. Разработка программы организации и проведения пилотного обследования природоохранных расходов. Совершенствование методологических рекомендаций по определению природоохранных расходов с учетом международных рекомендаций» (2007–2011 гг.). По результатам работы предполагается уточнить и откорректировать нормативно-правовое и методическое обеспечение системы показателей, характеризующих затраты на охрану ОПС, с учетом международного опыта. В рамках уже осуществленных мероприятий АНО НИПИ «Кадастр» (г. Ярославль) разработаны методологические подходы по формированию системы показателей природоохранных расходов (включая алгоритм расчета данных в сопоставимых ценах); сформированы программа и статистический инструментальный целевого выборочного обследования; подготовлен программный комплекс обработки данных и руководство пользователя и др. [см., в частности, 15].

Указанное пилотное обследование природоохранных расходов в настоящее время завершается. По его результатам предполагается осуществить доработку и уточнение соответствующих методологических указаний. Конечной целью служит повышение качества сводной статистической информации о затратах на охрану ОПС и сопряженных вопросах, а также улучшение институциональной структуры ее сбора и обработки с учетом последних международных рекомендаций. Значение выполняемых работ важно в том числе в контексте обсуждения вступления Российской Федерации в ОЭСР.

В результате уже выполненных мероприятий появилась реальная возможность получать многие сводные данные в самых разнообразных разрезах и группировках. Причем эти возможности очень велики; они значительно превышают те, которые были не только 15-20 лет назад, но и совсем недавно. Для статистиков и экономистов стоит задача научиться максимально результативно использовать богатый информационный ресурс как при изучении проблем ОПС, так и в рамках общеэкономического анализа.

Работа по внедрению СПЭУ, включая реформирование статистики затрат на охрану ОПС, также как по устранению определенного отставания в этой области от многих стран мира, должна быть обязательно продолжена. Тем более, что сама СПЭУ за рубежом не стоит на месте; она перманентно развивается и уточняется. Но внедрение элементов данной Системы в России обязано основываться в первую очередь на интересах нашей страны, отвечать реальным задачам и возможностям отечественной статистики.

3. Макроэкономические подходы к изучению природоохранной деятельности и осуществляемых при этом затрат отнюдь не зачеркивают необходимость проведения анализа по отдельным предприятиям или группам хозяйственных объектов (т.е. на микроэкономическом уровне, прежде всего в рамках бухгалтерского и налогового учета). Актуальность подобных исследований остается не только весьма значительной, но и постоянно возрастает. В целом ряде случаев они даже более важны, нежели оперирование СПЭУ. Микроанализ должен получить развитие в первую очередь для оперативного познания новых реалий, перманентно возникающих в экономике предприятий конкретных видов деятельности и в

проводимых ими природоохранных мероприятиях, для соответствующего отражении затрат и доходов, финансовых поступлений, налогообложения, арендных отношений и т.д. В качестве типичного примера можно указать на проблему правильной идентификации (включения или исключения) конкретных видов затрат при определении налогооблагаемой базы прибыли и др.

Профессионализм специалистов, прежде всего экономистов-статистиков, бухгалтеров, налоговиков, сотрудников финансовых органов и работников охраны ОПС, заключается в умении разбираться как в микро-, так и макроанализе, в способности эффективно пользоваться результатами того и другого.

4. К сожалению, в России в рассматриваемой области сохраняются ощутимые недостатки. Они выражаются не только в потребности оперативного устранения отставания, возникшего за последние двадцать лет, от проводимой за рубежом работы. Главный недостаток – это общая недооценка всего вышеизложенного со стороны природно-ресурсных, природоохранных и экономических органов, отсутствие у них потребности в результатах качественного анализа, неумение эффективно использовать как микро-, так и макроэкономическую информацию и др.

Как уже отмечалось в предыдущей статье, реализация принципов макроэкономического учета затрат на охрану ОПС на основании системы национальных счетов в России будет сколько-нибудь успешна и результативна только при реальной востребованности соответствующей информации, грамотного использования получаемых данных [1, с. 37-39]. При этом, исходя из материалов 2008-2010 гг., были приведены многочисленные факты поверхностных подходов, преобладания «публицистического» начала при подготовке важнейших государственных документов над серьезными экономико-статистическими расчетами, игнорирования накопленного опыта и новационных наработок.

К сожалению, указанный процесс продолжается. В частности, в апреле с.г. на сайте Минприроды России был размещен проект Указа Президента страны «Об утверждении Основ экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года и мерах по их реализации» [17]. В финансово-экономическом обосновании этого документа были приведены различные отчетные данные и результаты расчетов на перспективу, в том числе оценки отношения затрат на охрану ОПС к объему ВВП по отдельным годам (в %):

Фактически.		По прогнозу					
2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2015 г.	2020 г.	2025 г.	2030 г.
0,89	0,88	0,89	0,9	1,1	1,5	1,6	1,75

Приведенные за 2010 г. и последующий период цифры весьма сомнительны, а скорее - просто неверны. Дело в том, что рассматриваемое отношение в 2001-2009 гг. уменьшилось на 0,5 процентных пункта [1, с.39]. Снижение наблюдалось как в период общего экономического роста, так и в условиях хозяйственного кризиса. В 2010 г. по сравнению с 2009 г. по предварительным оценкам это отношение также несколько сократилось. Поэтому ожидания ощутимого роста приведенного показателя на ближайшую перспективу слабо доказательны (во многом иллюзорны).

Давно стало очевидно, что сложившиеся тенденции текущих затрат и капитального ремонта – ведущих элементов в общей совокупности ныне рассчитываемых затрат на охрану ОПС – труднообъяснимы. С одной стороны постепенное наращивание природоохранных мощностей за счет ежегодного ввода новых природоохранных объектов, должно приводить к росту затрат на их эксплуатацию. Кроме того, общее повышение износа основных фондов в целом по экономике, включая фонды природоохранного назначения, по логике также может

способствовать увеличению эксплуатационных издержек и расходов на капремонт. Однако результаты расчетов, характеризующих изменения рассматриваемой группы затрат в сопоставимых ценах, этого не показывают. В частности, проведенные различными способами оценки динамики физических объемов текущих затрат на охрану и рациональное использование водных ресурсов в 2006-2010 гг. свидетельствуют о явном снижении их реальной величины. Причем происходило это как в докризисных 2006-2007 гг., так и в 2009-2010 гг. Несомненно, в данном случае присутствуют и преобладают факторы, не только задерживающие рост, но и определяющие тенденцию снижения текущих природоохранных затрат. В тоже время в 2008 г. по сравнению с 2007 г. произошел труднообъяснимый скачок рассматриваемых издержек.

Имеются определенные предположения, объясняющие описанный феномен. Не исключено, что это в известной мере связано с недостатками в организации проводимых наблюдений и/или расчетов. Указанные предположения и догадки давно ждут системной и доказательной проверки. Но она так и не была проведена в течение последних десяти лет. Нет никакой уверенности, что эта проверка произойдет в ближайшее время, несмотря на всю актуальность надежных объяснений, а также формулирования объективных выводов.

Совершенно очевидно: если процессы, определяющие возникновение конкретных числовых характеристик, не познаны или познаны неверно, то бессмысленно говорить об объективных прогнозах развития ситуации на перспективу и тем более – об управлении происходящими процессами (или, как минимум, об их регулировании рыночными методами). Кроме того, все это свидетельствует о слабой эффективности нынешних государственных структур. На организацию упорядоченной статистики страна расходует огромные средства; на предприятиях для заполнения форм статнаблюдений затрачивается масса времени. Однако итоговые данные на необходимом уровне в госуправлении не используются. При этом если цифры в соответствующих документах все-таки присутствуют, то порой их источники и методология носят загадочный характер. Или имеет место ситуация, когда при внешнем обилии данных, ощущается явная нехватка сведений, объясняющих складывающиеся тенденции. Реальных усилий по восполнению информационных пробелов также не делается.

Не менее, если не более запутанное положение сложилось в области оценки расходов бюджетного характера на охрану ОПС. Типичным примером здесь может служить вышеупомянутое обоснование проекта Указа Президента России. В нем, в частности, отмечается, что в настоящее время расходы федерального бюджета «по природоохранному направлению составляют 0,019%». Резюмируется, что «для целей реализации Основ экологической политики Российской Федерации этот показатель может составить в 2020 г. 1%, а к 2030 г. – 1,5%». Из текста обоснования можно лишь с трудом понять, что это отношение сделано к объему ВВП страны. При этом сама стоимостная величина природоохранных расходов ошибочно завышена на несколько порядков - вместо млн. руб. указаны млрд. руб. К сожалению, дело здесь не только в технических ошибках и неудачной редакции. Имеются гораздо более значимые и системные недостатки.

Главная проблема состоит в том, что сколько-нибудь серьезная методология расчета совокупных расходов федерального бюджета на охрану ОПС в стране практически отсутствует (не говоря уже о консолидированном бюджете). В проекте Указа, судя по всему, были представлены данные по разделу «Охрана окружающей среды» расходной части федерального бюджета. Однако некорректно считать, что все расходы этого раздела целиком и полностью имеют целевую природоохранную направленность. Как известно, здесь отражается в том числе финансирование обычных гидрометеорологических работ, организации арктических и

антарктических экспедиций и т.д. Строго однозначная *природоохранная* направленность подобных затрат сомнительна, даже с учетом их необходимости для изучения глобального изменения климата и т.п.

Одновременно неоспоримо и то, что огромная часть реальных целевых затрат на охрану ОПС присутствует в других бюджетных позициях, в частности, в подразделах «Водное хозяйство», «Лесное хозяйство» и «Сельское хозяйство и рыболовство» раздела «Национальная экономика», в разделе «Межбюджетные трансферты» и др.

Вся проблема состоит в правильности определения круга соответствующих бюджетных расходов, разработки методологии их выделения и объективной оценки. Уже давно требовалось выработать и согласовать порядок рабочей переклассификации бюджетных позиций и соответствующего пересчета данных. То есть ответить на элементарные вопросы применительно к бюджетному процессу: что есть охрана окружающей природной среды? что считать финансированием природоохранной деятельности? Причем, как показывает международный опыт, для этого необязательно изменять действующую бюджетную классификацию. Необходимые расчеты можно проводить в ее рамках.

Однако до сих пор это не сделано. Заинтересованность в начале подобных исследований отсутствует; тем более неизвестны хотя бы примерные сроки их завершения. Если все это не будет устранено, то отставание нашей страны от общеевропейских тенденций будет только усиливаться.¹³

Складывается устойчивое впечатление, что в рассматриваемой сфере внятные базовые данные, а также надежные макростатистические расчеты на перспективу ныне не нужны ни природоохранным, ни общеэкономическим, ни финансовым, ни руководящим органам. Перекрестная экспертная проверка формируемых (во многом по наитию) цифр отсутствует. Невостребованными оказываются не только сложные макростатистические расчеты, но и относительно простые, давно известные способы проверок и оценок. Результаты всего этого, к сожалению, дополнительно подрывают и без того невысокое доверие к вырабатываемым документам.

В этой связи в Российской Федерации в тактическом плане на первом месте стоит не столько углубленное изучение и развитие СПЭУ, сколько повышение профессионального уровня и элементарной ответственности лиц, причастных к разработке и принятию базовых государственных документов, содержащих макроэкономические характеристики охраны ОПС.

Литература

1. Думнов А.Д. Развитие статистики затрат на охрану окружающей природной среды//Вопросы статистики. 2011, № 5, с. 19-39

2. Учет проблем, касающихся окружающей среды в национальных счетах и балансе народного хозяйства (меморандум Секретариата)/ЕЭК ООН, Конференция европейских статистиков. – Женева, 14 февраля 1973 г.; Определение потоков, относящихся к изучению проблем окружающей среды, в системе национальных счетов и баланса народного хозяйства (записка Секретариата)/ЕЭК ООН, Конференция европейских статистиков, Семинар по статистике окружающей среды. – Варшава, 15-19 октября 1973 г. и др.

3. Система национальных счетов. – Нью-Йорк: ООН, 1993

¹³ Характерно, что данной проблеме в международных рекомендациях уделяется очень большое, если не первоочередное внимание. Наиболее продвинутые, используемые на практике результаты расчетов и переоценок получены в Италии, Дании, Норвегии и ряде других стран. В ходе переклассификации бюджетных позиций наравне с КДЗООС активно применяется Классификатор видов государственной деятельности, КВГД (Classification of Functions of Government, COFOG) [11].

4. Комплексный экологический и экономический учет. Промежуточный вариант. – Нью-Йорк: ООН, 1994
5. Рябушкин Б.Т., Думнов А.Д. Экологическая статистика и национальное счетоводство//Вопросы статистики. 2003, № 2, с. 23-34
6. Integrated Environmental and Economic Accounting. An Operational Manual. – New York, United Nations, 1999
7. Методологические подходы к формированию затрат на охрану окружающей среды в странах СНГ (с учетом рекомендаций Комплексной системы эколого-экономического учета (СЭЭУ) 2000 г.)//Статистика СНГ (статистический бюллетень), 2002, № 2, с. 155-189
8. Integrated Environmental and Economic Accounting 2003/Final draft circulated for information prior to official editing. – UN, EC, IMF, OECD, World Bank, 2003
9. SERIEE Environmental Protection Expenditure Accounts: Compilation Guide/European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002
10. Environmental expenditure statistics: Industry data collection handbook/European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005
11. Environmental expenditure statistics: General Government and Specialised Producers data collection handbook/European Commission, Eurostat. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007
12. Indicator of environmental protection expenditures (Note by the Secretariat)/Joint Task Force on Environmental Indicators, EEC, Conference of European Statisticians, Committee on Environmental Policy. – Geneva, 3-4 May 2010; Ljubov Gornja. Review of selected indicators not covered by the Guidelines/Joint Task Force on Environmental Indicators for Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. – Geneva, 3-4 May, 2010 и др.
13. Система показателей природоохранных расходов и методологические рекомендации по их формированию с учетом международного опыта/Утверждены Росстатом 30.10.2007 г.
14. Охрана окружающей среды в России. 2010: Стат. сб./Росстат.– 2010; Основные показатели охраны окружающей среды: Стат. бюллет./Росстат. – М.: 2009 и др.
15. Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Арабова Е.А. Статистическая информационная система в сфере природопользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации: состояние и перспективы/в кн. «Природоохранные институты в современной России». – М.: Наука, 2010
16. М. Грицюк. России выставили макросчет (Европейской комиссии ООН понравилась российская статистика)//Российская газета от 24.03.2011 г.
17. <http://old.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=6500&pid=1059>