DOI 10.54220/v.rsue.1991-0533.2022.78.2.027

О. И. Кузубова

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕЛЕНОГО БЮДЖЕТА

Аннотация

В статье анализируется возможность и способы внедрения зеленого бюджета в российскую бюджетную систему. Целью исследования является рассмотрение особенностей разработанного ОЭСР метода маркировки зеленого бюджета и возможности его применения в отечественной финансовой системе разработки первого российского зеленого бюджета, учитывая опыт зарубежных государств, а также рассмотрены преимущества и основные цели маркировки бюджета по степени влияния на экологию и климат. В результате исследования для создания зеленого бюджета России методом маркировки бюджетных мер автором разработана дорожная карта, в рамках которой важно: соответствовать международным и национальным экологическим целям и задачам; соответствие зеленого бюджета основным положениям государственной политики в целом; разработать законодательство и системный подход, а также обозначить положительные и отрицательные бюджетные расходы; закрепить четкие обязанности за определенными государственными органами; обеспечить контроль и надзор; разработать и реализовать зеленое бюджетирование граждан. Проведенное исследование показало, что внедрение зеленого бюджета необходимо в современных условиях глобализации и усиления финансовых угроз для обеспечения социально-экономического устойчивого развития, в том числе за счет того, что зеленый бюджет является основным инструментом финансовой политики и обеспечивает положительное воздействие на экологию, климат и окружающую среду.

Ключевые слова

Зеленый бюджет, устойчивое развитие, маркировка зеленого бюджета, экологизация, ESG-концепция.

O. I. Kuzubova

PROCESS OF FORMING THE STATE GREEN BUDGET

Annotation

Article discusses the possibility and ways of introducing a green budget into Russian budget system. Purpose of study is to consider the features of Green Budget Tagging method developed by OECD and possibility of using it in domestic financial system to develop the first Russian green budget, taking into account the experience of foreign countries, as well as advantages and main goals of budget tagging in terms of degree of impact on environment and climate. As a result of study, for creation of green budget in Russia by method of tagging budgetary measures, author developed a roadmap, within which it is important: to comply with international and national environmental goals and objectives; compliance of green budget with main provisions of state policy in general; develop legislation and systematic approach, as well as identify positive and negative budgetary spending; assign clear responsibilities to certain state bodies; provide control and supervision; develop and implement green budgeting of citizens. Study showed that its implementation of green budget is necessary in current conditions of globalization and increasing financial threats to ensure socio-economic sustainable development, including due to the fact that green budget is the main instrument of financial policy and provides a positive impact on environment, climate and environment.

Keywords

Green budget, sustainable development, Green budget tagging, ecologization, ESG-concept.

Введение

Мировые державы стремятся соответствовать актуальным течениям и решать актуальные мировые задачи и проблемы, в том числе общими усилиями. Так, например, разработаны Парижское соглашение и Цели устойчивого развития ООН, благодаря чему государства подстраивают цели и задачи национальных политик под текущие мировые тенденции. На сегодняшний день стоит повестка изменения климата, ухудшения экологии и здоровья человека (в том числе связанного с COVID-19), сохранения природного и животного фонда. В целом данное направление приобрело название зеленого.

Зеленое развитие представляет собой социально-экономическое развитие, ориентированное на улучшение экологических и климатических показателей, а также сохранение природного и животного мира.

Учитывая роль финансовой системы в социально-экономическом развитии, разработка зеленой финансовой политики и ориентированности на зеленые финансы является одной из первоочередных задач государства.

В условиях озеленения всех сфер жизни общества государству необходимо принимать решительные и эффективные меры для создания политики, которая обеспечит устойчивое развитие. ESG-концепция и приверженность мирового сообщества к экологизации стали предпосылками к созданию зеленого бюджета, изменению финансовой и бюджетной политик в соответствии с текущими тенденциями.

Зеленые финансы — это инвестиции и другие финансовые инструменты, направленные на реализацию экологически чистых, энергоэффективных и низкоуглеродных проектов [1].

Политика государства является основополагающим инструментом в обеспечении распространения зеленой концепции внутри страны, в том числе среди всех субъектов финансовой системы, и целесообразно рассматривать создание зеленого государственного бюджета как инструмент данной политики.

Увеличение бюджетных расходов и иных затрат в связи с климатическими изменениями, ухудшением экологической ситуации поставило перед странами необходимость внесения серьезных и эффективных изменений в государственную политику и разработку инноваций с целью экологизации общества и экономики. Основным объектом для нововведений и преобразований стал государственный бюджет, который является главным политическим документом страны, который распределяет и перераспределяет финансовые ресурсы для исполнения целей и задач государственной социально-экономической политики. Государственный бюджет представляет собой инструмент для обеспечения восстановления и роста экономики и в целом социально-экономического развития. Поэтому рационально включать в бюджет расходы на экологизацию.

Материалы и методы

В качестве материалов исследования выступают отчеты, доклады, научно-практические пособия и методологии отечественных и международных организаций, таких как ОЭСР и Центр компетенций и зеленой экспертизы НАКДИ, научно-исследовательские материалы ведущих экономистов и финансистов, освещенные на семинарах, в области формирования зеленого бюджета. Методами исследования являются анализ, сравнение и классификация.

Результаты

Зеленое бюджетирование — это практика, в которой используются инструменты формирования бюджетной политики для достижения зеленых целей, т. е. тех целей, которые связаны с климатическими и экологическими аспектами, такими как биоразнообразие, качество воздуха и вода [2].

Идея перехода к зеленому бюджету во многих странах получила положительную оценку от правительств, а меж-

дународные организации, в том числе ОЭСР и Международный валютный фонд, проводят большую работу по формированию рекомендаций, норм, принципов и методологий для создания зеленого бюджета и определения бюджетных мер, которые помогут достичь климатических и экологических целей.

Зеленое бюджетирование является способом использования инструментов формирования бюджетной политики для достижения экологических и климатических целей [3].

Для построения и реализации зеленого бюджета важно создать постепенный переход от уже установленных стандартов к внедрению новых зеленых стандартов, для чего ОЭСР разработала и опубликовала документ «Маркировка зеленого бюджета: вводное руководство и принципы», на основании которого можно создать зеленый бюджет оценить степень его влияния на экологию, климат, маркируя расходы бюджета.

Среди преимуществ классификации бюджета по степени влияния на экологию и климат отмечаются следующие:

– повышение осведомленности о том, как бюджетные решения связаны с национальными целями;

– предоставление информации, которую можно использовать для повышения эффективности действий правительства по достижению национальных целей;

– пометка зеленого бюджета может помочь как в мобилизации ресурсов, так и в повышении прозрачности и подотчетности государственной политики за счет улучшения мониторинга и отчетности;

– помогает странам добиться прогресса в выполнении своих международных обязательств, в том числе в рамках Парижского соглашения [2].

Особенность метода маркировки зеленого бюджета заключается в классификации бюджетных расходов и присвоении оценки и обозначении по степени оказываемого влияния на экологию и климат (биоразнообразие, проблемы с воздухом и водой и т. д.). Важно осознавать, что в процессе маркировки бюджета могут появиться затруднения с определением экологичности разных бюджетных статей, так как одни классифицировать легко, а другие — сложно [2].

На данный момент уже имеется практика внедрения зеленых концепций в бюджет государства. Именно на основании данной маркировки был создан первый в мире зеленый бюджет и принят к исполнению Франции в 2021 г., классифицированный на экобезопасные, нейтральные и вредные бюджетные меры, а также ориентирован на исполнение 6 основных экоцелей: борьба с изменением климата; адаптация к изменению климата и предотвращение природных рисков; управление водными ресурсами; экономика замкнутого цикла, отходы и предотвращение технологических рисков; борьба с загрязнением; биоразнообразие и охрана природных, сельскохозяйственных и лесных территорий [4]. Таким образом, проанализировав 574 млрд евро, выявлено, что 52,8 млрд евро имеют влияние на экопоказатели, из которых 10 млрд евро имеют неблагоприятного влияния [4].

ESG-направления в национальной политике придерживаются многие страны, которые находятся на пути перехода к зеленому бюджетированию. Так, Германия опубликовала отчеты об экологически вредных субсидиях, а государственными органами Италии разработан каталог экологически чистых и вредных субсидий.

Создание зеленого бюджета является сложным, трудо- и времязатратным процессом, в котором нельзя пропускать детали и этапы формирования. Важно рассмотреть все преимущества и недостатки внедрения зеленого аспекта в бюджет и составления его методом маркировки.

Активное развитие в России зеленое направление получило после подписания в 2016 г. Парижского соглашения согласно Рамочной конвенции об изменении климата, а в 2019 г. Россия приня-

ла соглашение и стала страной-участницей, чем объединила свои усилия и усилия многих стран мира для улучшения климатической и экологической ситуации, что послужило стимулом к внедрению ESG-концепции и переходу к зеленому развитию.

Таким образом, учитывая мировой социально-экономический кризис, в том числе вызванный пандемией, создание российского зеленого бюджета будет являться новым перспективным этапом в национальной экономике.

Первоначально необходимо обозначить цель внедрения зеленого аспекта в государственный бюджет, что правительство намеренно изменить или улучшить при помощи зеленого бюджета. Это необходимо для того, чтобы обозначить, на самом ли деле маркировка бюджетных мер является необходимым и верным решением.

Основными целями маркировки зеленого бюджета являются:

– отслеживание финансирования климатической и экологической сфер и обеспечения прозрачности расходов;

– реализация положений Парижского соглашения;

– исполнение требований к отчетности по зеленым облигациям;

– отслеживание положительного или отрицательного влияния бюджетных мер на окружающую среду и экологию [2].

Вместе с тем в условиях отсутствия единых международных дефиниций необходимо составить определяющую законодательную базу на государственном уровне и обозначить частично (приоритетные сферы) или все бюджетные меры, которые будут классифицированы по степени и качеству влияния на окружающую среду, климат и экологию.

Определение подхода к маркировке бюджета является важным этапом создания эффективного зеленого бюджета. Не стоит игнорировать расходы, которые имеют отрицательное влияние на экосферу, и придерживаться масштабированного (классического) подхода, который классифицирует расходы на благоприятные, нейтральные и неблагоприятные.

Необходима разработка эффективного механизма построения зеленого бюджета. Создание и внедрение зеленого бюджета требует скоординированных действий от государственных органов, отсутствия дублирующих функций и конфликтов, соответствия государственным стандартам и принципам бюджетной политики, наличия достоверной и качественной бюджетной информации.

Так как зеленый бюджет — это новое направление не только для России, но и всего мирового сообщества и не достаточно изучены его преимущества, важно определить ответственный за маркировку бюджетных мер орган (например, Министерство природных ресурсов и экологии). Создание межведомственной рабочей группы поможет гарантировать скоординированные действия всех субъектов, включенных в процесс обеспечения государства новой политикой зеленой направленности.

Использование нестандартного подхода может создать минимальный порог вхождения в новую реальность. Стоит использовать успешные практики из других областей. Так, с положительной стороны себя показало инициативное бюджетирование.

Вовлечение граждан в процесс создания зеленого бюджета поможет не только посмотреть на зеленый бюджет с другой стороны, но и создаст более тесные и доверительные отношения между государственными органами и населением, а также изучить потребности граждан, обеспечит более быстрое распространение информации об ESG-принципах и развитие инклюзивности.

Так как зеленый бюджет является способом согласования финансовой политики государства с климатическими и экологическими целями, и маркировка бюджета представляет сложный инновационный процесс, необходимо создание дорожной карты (табл. 1).

Таблица 1 — **Дорожная карта создания зеленого бюджета России методом маркировки бюджетных мер***

Параметры и цели	Задачи
Соответствие международным и национальным экологическим целям и задачам	Действия в рамках Парижского соглашения. Маркировка бюджета согласно шести зеленым целям: адаптация к изменению климата, смягчение последствий изменения климата, биоразнообразие, экономика замкнутого цикла, управление водными ресурсами и загрязнение. Это позволит анализировать влияние зеленых бюджетных мер на реализацию национальных целей и задач
Соответствие зеленого бюджета основным положениям государственной политики в целом	Соотношение зеленого бюджета и основных национальных приоритетов, национальной политики, в том числе финансовой, социально-экономической, бюджетной, налоговой на экологизацию (например, корректировка системы налогообложения в случае наличия экоущерба и угроз). Преимущественно построение зеленого бюджета на принципах уже существующей бюджетной системы. Таким образом, сохраняется прочная база бюджетного процесса, что упрощает зеленое бюджетирование
Разработка законодательства	Установление единой нормативно-законодательной базы для дефиниции для всех элементов зеленого бюджетирования, закрепления этапов зеленого бюджетирования и ответственных органов
Разработка системного подхода и обозначение положительных и отрицательных расходов	Классификация бюджетных мер по степени влияния на климат и окружающую среду: отметка и отрицательных, и положительных расходов. Необходимо учитывать, какие расходы полностью влияют на реализацию климатических или экологических целей и задач, какие частично, нейтрально или вовсе негативно
Закрепление четких обязанностей за определенными государственными органами, отвечающих за разработку, внедрение и исполнение зеленого бюджета	Определение защиты окружающей среды, экологии и климата как один из главных приоритетов национальной политики, а также обозначение министерства природных ресурсов и экологии и министерства финансов как главных государственных органов, отвечающих за зеленый бюджет
Обеспечение контроля и надзора	Создание межведомственной рабочей группы, куда будут входить органы, отвечающие за бюджетно-налоговую политику, исполнение бюджета, экологию, устойчивое развитие страны и т. д., с целью эффективного взаимодействия государственных органов, создания указаний и рекомендаций, в том числе технических, проверки и контроля зеленого бюджетирования для превенции бюджетных правонарушений
Зеленое бюджетирование граждан	Вовлечение граждан в процесс создания зеленого бюджета содействует обеспечению прозрачности, открытости, отчетности, участию общества в национальной политике и установлению социально-экономического развития, а также избеганию социальной напряженности

** Составлена по материалам [2].*

Полученные в итоге классификации бюджетных мер информация и итоговый зеленый бюджет должны быть реализованы, а не оставаться в документарной форме. Для этого необходимо проанализировать методы принятия, использования и развития зеленого бюджетирования, важно совершенствовать налоговую отчетность и пересмотреть законодательство, что будет показывать включенность правовой системы в тенденцию экологизации.

Таким образом, маркировка бюджета не будет единственным инструментом государственной финансовой системы в достижении ESG-целей. Темпы зеленого

бюджетирования и реализации его результатов зависят от эффективности политических действий и административного управления, однако зеленый бюджет является инновационным внедрением, что потребует времени и определенного количества бюджетных циклов.

Обсуждение

Особенность зеленого бюджетирования заключается в том, что оно само по себе не меняет существующей политики, оно дает лицам, принимающим решения, более четкое представление об общих экологических и климатических последствиях выбора бюджета [2], а также пометка зеленого бюджета позволяет определить области расходов и доходов, которые полезны или вредны для зеленых целей. Зеленое бюджетирование поможет создать взаимоотношение бюджетных мер и их влияния на экологию и климат.

Так как Россия является одной из стран-лидеров на международной арене, обладающей сильным влиянием, большой территорией и огромным количеством природных, минеральных, водных запасов и животным разнообразием, придерживающейся Целей устойчивого развития ООН и входящей в число участников Парижского соглашения, внедрение зеленого бюджетирования является необходимым фактором для обеспечения социально-экономического, финансового и экологического развития. Это также позволит выйти на новый уровень на мировом финансовом рынке и привлечь дополнительные источники финансовых ресурсов для национальных зеленых проектов [5].

Несмотря на то что маркировка зеленого бюджета выделяет бюджетные меры, имеющие положительное влияние на социально-экономическое и экологическое развитие, стоит обратить особое внимание на бюджетные меры, оказывающие негативное влияние на экологизацию. Сокращение негативного влияния на экологию и окружающую среду является более эффективным методом, чем поддержка и развитие только положительных бюджетных мер, и оказывает значительное воздействие на социальную сферу. «Информацию следует использовать для обсуждения вопросов политики о том, как уменьшить негативное воздействие на окружающую среду при одновременном управлении любыми связанными с этим социальными и экономическими компромиссами» [3].

Выводы

Сокращение скорости развития отечественной финансовой системы, обусловленное неопределенной экономической реальностью, является наиболее отрицательной устойчивой тенденцией, поэтому необходимо принятие кардинально новых и современных мер, таких как зеленый бюджет. Подстройка под современные реалии, стабилизация социально-экономических показателей требуют больших усилий и разработки эффективной политики.

Зеленый бюджет выявляет комплементарность политики государства основным принципам Парижского соглашения. Зеленый бюджет представляет собой основной инструмент финансовой политики, обеспечивающий воздействие на положительную динамику в сфере экологии и климата. В свою очередь, зеленое бюджетирование является процессом создания инструмента финансовой политики с использованием методов оценки оказываемого влияния бюджетных мер на достижение экологических и климатических целей и соответствие их национальной политике.

Формирование и реализация новой зеленой государственной финансовой политики и зеленого бюджета, которые будут состоять из комплексных мер и эффективного механизма и подстроены под современные тенденции и условия, что приведет к развитию страны и выведет ее на новый уровень социально-экономического, имеют первоочередной приоритет в условиях глобализации и развития всего мирового сообщества в связи с возрастанием угрозы финансовой безопасности, в устранении которой роль государства неоспоримо велика.

Библиографический список

1. Зеленые финансы // Международный финансовый центр «Астана». — URL: https://aifc.kz/ru/green-finance.

2. Маркировка зеленого бюджета: вводное руководство и принципы // ОЭСР. — URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fe7bfcc4-en/1/1/index.html?itemId=/content/publication/fe7bfcc4-en&_csp_=86aae55f0a15c5dd2b4bf74263c82b90&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

3. Ответные меры политики ОЭСР на коронавирус (COVID-19). Зеленое бюджетирование и инструменты налоговой политики для поддержки зеленого восстановления // ОЭСР. 2020. — URL: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery-bd02ea23.

4. *Беленчук, А. А., Шаш, Н. Н., Афанасьев, М. П.* Государственные финансы в рамках концепции ESG и первый в мире зеленый бюджет государства / Модернизация государственных финансов : материалы науч.-исслед. семинара. — URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2021/8904_Belenchyk.pdf.

5. Зеленые финансы в России – 2020 // Годовой доклад Центра компетенций и зеленой экспертизы НАКДИ. — URL: https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/Zelenie_invecticii_2020_web.pdf.

6. *Шапиро, И. Е., Степанова, Д. С.* Зеленые облигации в России: проблемы и перспективы // Социальные и гуманитарные науки в XXI веке : сб. науч. трудов II Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. — СПб., 2021. — С. 82–87.

Bibliographic list

1. Green finance // International Financial Center «Astana». — URL: https://aifc.kz/ru/green-finance.

2. Green budget tagging: introductory guidance & principles // Organization for economic co-operation and development. — URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fe7bfcc4-en/1/1/index.html?itemId=/content/publication/fe7bfcc4-en&_ csp_=86aae55f0a15c5dd2b4bf74263c82b90&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

3. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery // Organization for Economic Co-operation and Development. 2020. — URL: https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery-bd02ea23.

4. *Belenchuk, A. A., Shash, N. N., Afanasiev, M. P.* Public finances within framework of ESG and world's first state green budget // Modernization of public finances : proceedings of research seminar. — URL: https://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2021/8904_Belenchyk.pdf.

5. Green finance in Russia – 2020 // Annual report of Center for Competence and Green Expertise of NAKDI. — URL: https://investinfra.ru/frontend/images/PDF/Zelenie_invecticii_2020_web.pdf.

6. *Shapiro, I. E., Stepanova, D. S.* Green bonds in Russia: problems and prospects // Social and humanitarian sciences in XXI Century : collection of scient. articles of II All-Russian scient.-pract. conf. with international participation. — SPb., 2021. — P. 82–87.