

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ\*

М.Н. ДМИТРУК, аспирантка БГУ ©

Статья посвящена исследованию проблемы правового обеспечения целевого использования денежных средств бюджетных фондов охраны природы. Актуальность данной проблемы обуславливается необходимостью создания реальных правовых гарантий против отвлечения природоохранных средств на иные цели, что является важным аспектом финансового обеспечения экологической сферы. На основе исследования актов законодательства и научных работ особое внимание в статье уделяется анализу понятия природоохранной деятельности, используемого в качестве ключевого для определения целей использования средств фондов. Рассматриваются вопросы совершенствования контроля за целевым использованием средств фондов, правового закрепления форм и методов контроля. Затрагиваются некоторые аспекты применения ответственности за нецелевое использование средств.

В результате проведенного исследования в статье делается вывод о необходимости упорядочения правового регулирования деятельности фондов охраны природы, внесения соответствующих дополнений в законодательство.

Большое значение для финансирования инвестиций в область охраны окружающей среды, особенно при недостатке финансовых ресурсов бюджета и в условиях экономического кризиса, имеет так называемое специальное резервирование средств. Его основная цель заключается в получении дохода с экологически вредной деятельности (за счет взимания налогов, обязательных платежей, сборов, тарифов, штрафных санкций) и его перенаправлении на охрану окружающей среды в форме субсидирования инвестиций. Таким образом, принцип «загрязнитель платит» реализуется на практике. С политической точки зрения, специальное резервирование средств, собранных в качестве платежей за загрязнение окружающей среды, привлекательно для общественности и загрязнителей, которые понимают, что часть этих ресурсов будет перенаправлена в форме государственной субсидии на мероприятия по совершенствованию охраны окружающей среды. С точки зрения охраны окружающей среды, специальное резервирование дает гарантии возврата средств, полученных за ее загрязнение, обратно в экологический сектор [1, с.210].

В Республике Беларусь специальное резервирование средств для финансирования охраны окружающей среды осуществляется посредством деятельности экологических фондов охраны природы, которые действуют на республиканском и местном (областном, районном) уровнях. Экологические фонды различных уровней являются специально созданной структурой для аккумуляции средств и целевого финансирования

мероприятий по охране и оздоровлению окружающей среды. Преимущества существования экологических фондов очевидны: это возможность организационного обособления денежных средств, предназначенных для целей охраны природы; возможность финансовой поддержки приоритетных в данный конкретный момент направлений и мероприятий в области охраны окружающей среды; адресность выделяемых ресурсов, что дает возможность контроля их использования.

Исходя из того, что фонды охраны природы как самостоятельный элемент финансовой системы государства были созданы и действуют для решения определенной задачи – финансирования деятельности в области охраны окружающей среды, можно утверждать, что целевое использование средств фондов является обязательным и неотъемлемым признаком их деятельности. Согласно пункту 8 постановления Совета Министров от 25 марта 2005 года №321 «Об утверждении порядка формирования и использования средств республиканского и местных фондов охраны природы на 2005 год» (далее – Постановление №321) расходование средств республиканского и местных фондов охраны природы на цели, не связанные с природоохранной деятельностью, не допускается.

Экологические фонды являются положительным элементом в системе охраны окружающей среды, однако в их деятельности существуют и недостатки. К ним можно отнести нехватку денежных поступлений, нечеткость приоритетов расходования денежных средств, отсюда возможность

\* Статья поступила в редакцию 16 мая 2006 года.

нецелевого использования средств фондов, слабое разнообразие механизмов распределения средств, а также отсутствие строгого механизма контроля и отчетности. На наш взгляд, такое положение дел отчасти связано с недоработками в правовом регулировании деятельности фондов охраны природы. Отсутствие единого нормативного правового акта о фондах охраны природы не позволяет достаточно четко урегулировать указанные аспекты их деятельности.

Наиболее распространенными нарушениями в сфере использования государственных финансовых ресурсов, в том числе в экологической сфере, является их нецелевое использование. Это может быть обусловлено следующими причинами: отсутствие в законодательстве критериев, определяющих отнесение мероприятий к природоохранным; отсутствие законодательно установленного контроля за использованием средств со стороны распорядителей фондов и ответственности получателя средств за их целевое использование; дефицит средств бюджета, что вынуждает отвлекать природоохранные средства на финансирование более приоритетных, чем охрана окружающей среды, направлений.

Несмотря на совершенно однозначное требование экологического законодательства о целевом использовании средств фондов охраны природы, возникает необходимость поднимать этот вопрос. Она связана с тем, что зачастую средства фондов используются на выполнение социальных программ, на выплату заработной платы, на приобретение оборудования и материалов – производственных фондов, проведение мероприятий, не имеющих непосредственного отношения к охране окружающей среды. Такие нарушения выявляют контролирующие органы, осуществляющие проверки организаций получателей финансовых средств фондов [2, с.93].

Полагаем, для решения вопроса о целевом или нецелевом использовании финансовых ресурсов фондов охраны природы необходимо, прежде всего, определить собственно цели или направления их использования. Вряд ли правомерно рассуждать о целевом покрытии соответствующих расходов, финансировании программ и мероприятий при неопределенности самой цели. Правильная и полная оценка экологических затрат связана с необходимостью выработки конкретного представления о природоохранных мероприятиях. В данном случае ключевыми являются понятия: охрана окружающей среды и природоохранная деятельность. В соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» охрана окружающей среды (природоохранная деятельность) – это деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование

и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий. Данное определение дает представление о природоохранной деятельности в целом, охватывая всех возможных субъектов и все возможные направления этой деятельности. Само по себе оно не может являться основанием при определении природоохранной деятельности для целей распределения средств бюджетных фондов охраны природы.

Законодательство, регулирующее деятельность фондов охраны природы, не дает определения целевого использования, однако указывает направления использования средств республиканского и местных бюджетных фондов охраны природы. Перечень направлений устанавливается постановлением Совета Министров Республики Беларусь об утверждении порядка формирования и использования средств республиканского и местных фондов охраны природы на очередной год. В соответствии с постановлением средства фондов расходуются на осуществление мероприятий и выполнение программ по охране окружающей среды, воспроизводству и рациональному использованию природных ресурсов; научные исследования в области охраны окружающей среды; внедрение в производство малоотходных, ресурсо- и энергосберегающих технологий; развитие и функционирование особо охраняемых природных территорий и объектов; финансирование органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды; разработку проектов технических нормативных правовых актов и иных актов законодательства в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов; обеспечение пропаганды экологических знаний, информирование о состоянии и загрязнении окружающей среды, а также иные направления, непосредственно связанные с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов. Таким образом, перечень направлений использования средств фондов охраны природы является открытым, что создает условия для расширенного толкования целей использования средств фондов охраны природы и возможность для злоупотреблений на практике.

Наряду с финансированием мероприятий и капитальных вложений, непосредственно направленных на сохранение и восстановление окружающей среды и предотвращение вредного воздействия на нее, фонды охраны природы осуществляют финансирование затрат, связанных с управлением природоохранной деятельностью, а также финансирование нормотворческой, научной, образовательной деятельности в сфере экологии. На наш взгляд, указанные направления непосредственно признаками природоохранной деятельности

не обладают, однако играют важную роль в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды и экологической безопасности. Если некоторые из них и не оказывают непосредственного воздействия на состояние окружающей среды, то создают предпосылки для такой деятельности. С другой стороны, существенным является вопрос о приоритете того или иного направления при выборе объектов финансирования и при утверждении сметы расходования средств местных фондов охраны природы. По нашему мнению, приоритет должен отдаваться тем направлениям, которые непосредственно обладают признаками природоохранной деятельности. В отношении республиканского бюджетного фонда охраны природы имеется иная правовая основа и иной порядок распределения средств.

Природоохранные мероприятия по их целевой направленности можно разделить на одноцелевые и многоцелевые [3, с.56]. Если в первом случае имеется исключительная цель – охрана окружающей среды, то в случае проведения многоцелевых или комплексных мероприятий, как правило, преследуются не только экологические цели, но и неэкологические задачи (например, факторы производства). К многоцелевым можно отнести такие мероприятия, как реконструкция производства, которая преследует цели снижения общих издержек производства, но наряду с этим достигается снижение вредного воздействия производства на окружающую среду. При этом возникает вопрос, во-первых, по отнесению данных мероприятий к природоохранным; во-вторых, по определению доли общих расходов, относящихся непосредственно к охране окружающей среды. В состав природоохранных мероприятий включаются как целевая деятельность по охране природы, так и комплексные мероприятия, где учитываются лишь затраты в соответствии с их природоохранной долей [4, с.16]. Эта точка зрения представляется логичной, однако, на наш взгляд, для целей финансирования за счет средств фондов охраны природы к природоохранным мероприятиям следует относить лишь те из них, которые имеют своей основной целью охрану окружающей среды.

Как уже отмечалось, перечень направлений использования средств фондов охраны природы является открытым. Очевидно, что не представляется возможным дать исчерпывающий перечень видов природоохранной деятельности, и в этом нет необходимости. Однако возможно определить критерии, которые позволяют отнести то или иное мероприятие к природоохранной деятельности. На наш взгляд, природоохранным целям, которые являются основанием для распределения средств фондов охраны природы, соответствует деятельность, удовлетворяющая следующим критериям: в результате мероприятия оказывается непосредственное воздействие

на компоненты окружающей среды, приводящее к изменению их качественных или количественных характеристик в сторону улучшения; мероприятие создает условия, которые объективно должны привести к изменению состояния окружающей среды или ее отдельных компонентов в сторону улучшения, либо предотвратить негативное воздействие на них; кроме того, мероприятие имеет своей основной, а не сопутствующей целью охрану окружающей среды. Однако нельзя не заметить, что и эти критерии в некоторой степени являются оценочными.

Важным направлением в предотвращении нецелевого использования средств фондов охраны природы является совершенствование правового регулирования системы контроля за деятельностью фондов и применение мер ответственности за выявленные нарушения.

Следует отметить, что вопросы контроля в законодательстве, регулирующем деятельность фондов охраны природы, практически не затрагиваются. Контроль за целевым использованием средств республиканского и местных фондов охраны природы осуществляют (за исключением средств республиканского фонда охраны природы, направляемых Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь) Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Министерство финансов. Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 13 апреля 2006 года <sup>9</sup>227 контроль за целевым использованием средств республиканского фонда охраны природы возлагается на Комитет государственного контроля.

В организации контроля за целевым использованием средств фондов охраны природы можно выделить два направления: контроль за деятельностью органов, осуществляющих распоряжение денежными средствами фондов, по соблюдению ими экологического законодательства в процессе направления средств на определенные природоохранные мероприятия; контроль со стороны распорядителей фондов охраны природы за целевым расходованием средств непосредственными получателями.

В первом случае особую роль играют государственные органы финансового контроля и Комитет государственного контроля, которые в ходе проверок деятельности фондов охраны природы выявляют и фиксируют факты нецелевого и нерационального использования средств фондов. Согласно статье 28 Закона «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» за деятельностью фондов охраны природы в рамках осуществления финансового и бюджетного контроля в целом контроль осуществляет Комитет государственного контроля как центральное контрольное ведомство республики, за своевременным поступлением доходов

и расходованием средств по целевому назначению – Министерство финансов и его территориальные органы. Помимо этого для органов, осуществляющих распоряжение средствами фондов некоторые авторы также предлагают ввести форму отчетности в виде составления ежегодных отчетов об использовании денежных средств фондов охраны природы с публикацией их в средствах массовой информации [5, с.77] .

Что же касается проверок организаций-получателей денежных средств фондов, то в нормативном акте, составляющем правовую основу деятельности фондов охраны природы, должны быть предусмотрены полномочия распорядителей по контролю за рациональным использованием аккумулируемых фондом финансовых ресурсов. На этом основании распорядители фондов могут проводить проверки деятельности соответствующих организаций, использующих их финансовые средства. Наиболее эффективным способом контроля нам представляется организация совместных проверок с участием представителей финансовых и природоохранных органов, которые могут проводиться на основе соглашений между указанными органами.

На наш взгляд, необходимо в законодательстве, регулирующем деятельность фондов охраны природы, определить и закрепить методы и формы контроля за целевым использованием средств фондов непосредственными получателями. Наиболее приемлемой формой контроля в данном случае является предоставление отчетов об использовании полученных из фондов охраны природы денежных средств, для чего необходимо разработать единую форму отчетности. Кроме того, необходимо закрепить обязанность получателей средств – юридических лиц различной формы собственности, учреждений, государственных органов – предоставлять по требованию соответствующих распорядителей фондов достоверную информацию о расходовании средств.

Результатом выявления нарушений целевого использования средств фондов охраны природы должно быть применение соответствующих мер

ответственности, поскольку праву распоряжаться средствами должна соответствовать и ответственность за их надлежащее использование. Ответственность за нецелевое использование средств фондов ни в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», ни в нормативных актах, регулирующих деятельность фондов, не установлена. Меры ответственности за нецелевое использование бюджетных средств установлены статьей 22 Закона Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах», а также пунктом 4 статей 11, 16 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Таким образом, в результате проведенного анализа для предотвращения нецелевого использования денежных средств фондов охраны природы необходимо решить следующие вопросы:

- дать определение «целевого» использования денежных средств бюджетных фондов охраны природы посредством установления критериев природоохранной деятельности для целей расходования средств фонда;

- усовершенствовать систему контроля за целевым использованием средств распорядителями соответствующих фондов охраны природы и организациями-получателями: в законодательстве о фондах охраны природы закрепить методы и формы контроля;

- исходя из того, что правовой основой для применения мер ответственности являются нормы отраслевого законодательства, закрепить в экологическом законодательстве норму о том, что нецелевое использование фондов охраны природы является основанием для применения мер бюджетной и административной ответственности.

В целях упорядочения различных аспектов деятельности бюджетных фондов охраны природы, на наш взгляд, целесообразно было бы принять единый нормативный правовой акт, который урегулировал бы вопросы, касающиеся правового положения и деятельности фондов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Справочник по управлению в области охраны окружающей среды. Под ред. А. Штайнера, Г. Мартонаковой, С. Гузиновой. Региональное бюро ПРООН для стран Европы и СНГ. Братислава: Авторское право, 2003.
2. О результатах проверки целевого использования средств республиканского и местных бюджетных фондов охраны природы // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. 2003. №5, С. 89–94.
3. Исаев, М.В. Механизмы экономического регулирования природопользования: Текст лекций / М.В. Исаев. Челябинск: ЧПИ, 1989.
4. Давыдова, Р.Т. Финансовое регулирование экономических отношений в сфере природопользования и охраны окружающей среды / Р.Т. Давыдова // Юрист. 2003. №8. С. 14–21.
5. Пилипчук, Н. Колмакова, В. Роль экологических фондов в период перехода к рыночной экономике / Н. Пилипчук, В. Колмакова // Экономика Украины 1998г. №2. С.73–79.

## SUMMARY

This article is devoted to legal regulation of the targets of using environmental financial funds. Topicality of this problem is caused by necessity of providing real legal guarantees against spending environmental money for non-environmental aims. This is an important matter of financing ecological sphere.

Based on studying legislation and scientific literature in the article we focus on the following statements. First, it's made an analysis of definition of environmental protection as a significant feature of an aim of environmental spending. Within the framework of the article such questions as perfection of forms and methods of control of using environmental financial funds and responsibility for illegal spending have also been investigated.

As a result of investigation it's concluded that legislation and legal regulation of environmental financial funds need to be perfected and completed.