

Колесникова Кира Владимировна

О ФОРМАХ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДАХ

Основные проблемы бюджетных вложений в природоохранные мероприятия – их незначительный, по мнению автора, объем и отсутствие гарантий их выделения на экологические мероприятия. Вследствие этого, автор статьи предлагает возродить экологические бюджетные фонды, существовавшие в современной России до начала 2000-х годов, для чего необходимо принять Федеральный закон "Об экологических фондах". В статье рассматривается международный и зарубежный опыт создания и функционирования экологических фондов.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2014/2/21.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2014. № 2 (81). С. 83-86. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2014/2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

УДК 349.6

Юридические науки

Основные проблемы бюджетных вложений в природоохранные мероприятия – их незначительный, по мнению автора, объем и отсутствие гарантий их выделения на экологические мероприятия. Вследствие этого, автор статьи предлагает возродить экологические бюджетные фонды, существовавшие в современной России до начала 2000-х годов, для чего необходимо принять Федеральный закон «Об экологических фондах». В статье рассматривается международный и зарубежный опыт создания и функционирования экологических фондов.

Ключевые слова и фразы: окружающая среда; источники финансирования; бюджет; субвенции; субсидии; бюджетные инвестиции; бюджетные кредиты; дотации; экологические фонды.

Колесникова Кира Владимировна, к.ю.н.
Северо-Кавказский федеральный университет
m.s.kira@yandex.ru

**О ФОРМАХ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФОНДАХ[©]**

Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках государственного задания на выполнение работ по проекту 6.8616.2013 «Правовые проблемы публичного администрирования реализации функций и оказания государственных услуг в сфере использования и охраны природных ресурсов».

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) определила цель экологической политики – значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. Успешная реализация Россией программы экологического развития является ее важнейшим вкладом в сохранение глобального биосферного потенциала и поддержание глобального экологического равновесия.

Однако проводимая с начала XXI века правовая политика в области реформирования бюджетного, налогового и экологического законодательства была направлена на ликвидацию системы гарантированного целевого финансирования охраны окружающей среды и природопользования, созданной в 90-е годы XX столетия. Сначала в бюджетном, а затем и в экологическом законодательстве были упразднены институты целевых экологических фондов. Отменялись также налоговые платежи, взимавшиеся для финансирования воспроизводства минерально-сырьевой базы, производства, охраны и защиты лесов. Упразднился целевой порядок расходования сумм, полученных в виде водного налога. Были признаны утратившими силу нормы, обеспечивающие расходование платы за пользование земельными участками на мероприятия по повышению качества земель.

Одним из инструментов улучшения качества окружающей среды является финансирование природоохранных мероприятий.

На сегодняшний день источниками финансирования являются: бюджетные ассигнования, средства природопользователей, страховые выплаты.

Какие же формы принимает финансирование охраны окружающей среды и природопользования, осуществляемое за счет бюджетных ассигнований, рассматриваемых Бюджетным кодексом РФ как предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств?

Анализ законодательства и практики правоприменения позволяет выделить следующие формы:

- средства бюджетов всех уровней, направляемые на реализацию так называемых собственных полномочий в области охраны окружающей среды и природопользования;
- субвенции как целевые межбюджетные трансферты, передаваемые субъектам РФ и органам местного самоуправления на исполнение делегированных полномочий;
- субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам их ведения и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения;
- бюджетные инвестиции – средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества, которое может быть представлено и объектами, имеющими природоохранное назначение;

- бюджетные кредиты как денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах.

В настоящее время дотации трактуются как форма межбюджетных трансфертов без установления направлений и (или) условий их использования, т.е., по определению Бюджетного кодекса РФ, они не носят целевого характера. Однако, во-первых, например, до 2007 года законы о федеральных бюджетах одной строкой предусматривали выделение дотаций и субвенций на мероприятия по сбору, переработке, утилизации и хранению радиоактивных отходов. Во-вторых, дотации, полученные нижестоящими бюджетами в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, расходуются на исполнение собственных полномочий, в том числе и связанных с охраной окружающей среды.

Главный недостаток каждой из указанных форм бюджетирования заключается в том, что заранее неизвестно, будут ли они использоваться и в каком объеме на финансирование природоохранных мероприятий.

Исключение составляют субвенции, однако практика их выделения показывает, что, несмотря на целевой характер и наличие методик для их исчисления, объемы финансирования варьируются в зависимости от конкретных сумм, выделяемых на ведомственные расходы.

Следует назвать целевые программы как правовую форму и юридическое основание финансирования природоохранных мероприятий [4, с. 94; 5, с. 56].

Отсутствие гарантированных источников целевого финансирования экологически значимых мероприятий явилось основанием для рассмотрения проблемы воссоздания государственного целевого экологического фонда, поднятой на одном из заседаний президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды. На заседании президиума Госсовета Президент РФ задал вопрос об источниках финансового наполнения этого фонда.

В этой связи, представляется целесообразным рассмотреть данную проблему через призму зарубежного опыта.

Экологические фонды делятся на Глобальный экологический фонд, региональные (субрегиональные) и национальные экологические фонды.

Глобальный экологический фонд (ГЭФ) был основан в октябре 1991 г. в ходе реализации пилотного проекта Всемирного банка. Как отмечает Моник Барбю, «проект предназначался для содействия защите окружающей среды и пропаганды экологического устойчивого развития. Объем выделенных средств составил 1 миллиард долларов США. Сегодня деятельность ГЭФ заключается в предоставлении грантов и льготных кредитов для компенсации расходов по трансформации проектов, нацеленных на соблюдение интересов одного государства, в проекты, в которых учитываются их последствия для экологии всей планеты. Первыми партнерами, занимавшимися реализацией проектов ГЭФ, стали Программа развития ООН (ПРООН), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирный банк» [2].

Во многих государствах созданы экологические фонды, одновременно существуют и надгосударственные экологические фонды [3, с. 297-316].

Например, в Европейском сообществе в 1992 году был создан экологический фонд «LIFE» как Европейская программа финансирования охраны окружающей среды. Программа делится на подпрограммы, одной из которых является программа *LIFE + Natura*. В период с 1992 по 2006 гг. объем финансирования по этой подпрограмме составил около 773 млн евро. В 2007 году в рамках Шестой программы действий ЕС в области охраны окружающей среды (2002-2012) приняты Правила (ЕС) № 614/2007 *LIFE+*, определившие финансирование нескольких экологических приоритетных направлений: изменение климата, охрана биоразнообразия, охрана здоровья и качества жизни, природные ресурсы и отходы. Из общего бюджета *LIFE+*, составляющего 2143000 евро, 835 млн предполагается израсходовать на финансирование проектов, связанных с охраной природы и биоразнообразия [9]. Как отмечает И. О. Краснова, «для получения финансирования проекты должны отвечать установленным требованиям – отражать интересы Сообщества, вносить существенный вклад в реализацию европейской политики и опираться на принцип “загрязнитель платит”» [1, с. 613].

Примером субрегионального сотрудничества в области охраны окружающей среды служит созданный по итогам Всемирного саммита по устойчивому развитию 2002 года Арабский экологический фонд (AEF) с целью привлечения финансовых ресурсов для экологических программ и проектов в области устойчивого экологического развития в арабском регионе при одновременном повышении роли частных инвестиций в окружающую среду. Инициаторами его образования явились Министерство охраны окружающей среды Ливана и Совет министров арабских стран по вопросам окружающей среды (CAMRE). В формировании фонда участвует также Союз арабских банков [7]. Таким образом, фонд имеет смешанное государственное-частное финансирование.

Говоря о национальных экологических фондах, интересен пример Германии, где их насчитывается несколько. Пример касается создания в 1990 году экологического фонда на средства, полученные от приватизации государственной сталелитейной компании *Salzgitter AG*. Сумма в размере 1288007300 евро послужила основой капитала фонда. В качестве направлений финансовой поддержки фонда называются: экологически чистая продукция (включая медицинские препараты); защита климата, энергоэффективность и возобновляемые источники энергии; территориальное планирование и охрана земель; прикладные экологические исследования; экологизация землепользования; устойчивое использование лесов, охрана окружающей среды в населенных пунктах, экологическая информация и др. [6].

В уже приведенном примере Германии речь может идти о средствах, полученных от приватизации государственных предприятий. В странах с переходной экономикой одним из источников формирования фондов называются иностранные поступления. Так, формирование Кавказского заповедного фонда, охватывающего Азербайджан, Армению и Грузию, идет через объединение средств международных организаций, правительства Германии при условии 50%-го софинансирования названными государствами Кавказа [8]. Называются также кредиты международных банков, но для наших экономических условий приемлемы были бы иностранные гранты. Однако, как справедливо отмечает Н. Д. Вершило, «во всех странах с переходной экономикой охрана природы финансируется в той или иной форме из госбюджета» [3, с. 301].

Интересен пример Словении, где экологический фонд, созданный в 1993 году в виде акционерного общества, первоначально прямо не финансировался государством. Однако с 2001 года этот фонд трансформировался в государственный, а с 2005 года получил название Экологический фонд Республики Словения [10].

Правовая регламентация деятельности экологических фондов, существовавших в России до начала XXI века, а также приведенный в статье зарубежный опыт функционирования экологических фондов позволяют сформулировать следующие выводы.

Экологические фонды в нашей стране должны возродиться в форме бюджетных целевых фондов с соответствующими изменениями, которые необходимо внести в Бюджетный кодекс РФ. Доходы федеральных целевых бюджетных фондов необходимо обособленно учитывать в доходах федерального бюджета по ставкам, установленным бюджетным (в части неналоговых доходов) и налоговым законодательствами РФ (в части отчислений от налогов и сборов за пользование природными объектами), и распределять между федеральным целевым экологическим бюджетным фондом, территориальными и местными целевыми экологическими бюджетными фондами по соответствующим нормативам.

Представляется, что помимо изменений, которые должны быть внесены в Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ, необходимо принять ФЗ «Об экологических фондах». В нем, кроме того, должны быть перечислены виды доходов, из которых формируются указанные фонды (это часть налогов и сборов, в том числе неналоговых платежей, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду, а также суммы, полученные по искам о возмещении вреда и штрафам за экологические правонарушения; средства от реализации конфискованных орудий незаконного природопользования и незаконно добытых с их помощью природных ресурсов).

В законе необходимо предусмотреть процедуру согласования сметы расходов (проект составляется Министерством природных ресурсов и экологии РФ, соответствующими уполномоченными органами государственного управления субъектов РФ, органами местного самоуправления при участии общественных экспертов).

Закрепляться должны и нормативы распределения средств фондов. Доходы фонда могут делиться следующим образом: 20% – в федеральный бюджет; 70% – в бюджеты субъектов РФ; 10% – в муниципальные бюджеты. Такое распределение доходов и, соответственно, расходов объясняется тем обстоятельством, что именно на территории конкретного субъекта РФ возникает большинство экологических проблем, требующих проведения определенных природоохранных мероприятий. Именно на этом уровне проще всего придать расходованию средств фондов прозрачный и контролируемый характер. Средства федерального фонда должны расходоваться на решение межрегиональных проблем, тогда как органы местного самоуправления могут реализовывать природоохранные мероприятия, не охваченные региональными программами, либо исполнять имеющиеся, но не финансируемые из других уровней бюджета полномочия.

Список литературы

1. Бакунина Т. С., Быстров Г. Е., Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г., Краснова И. О. и др. Экологическое право: учебник. М: ТК «Велби»; Проспект, 2007. 656 с.
2. Барбю М. Мы инвестируем в нашу планету [Электронный ресурс]. URL: http://www.topclimat.ru/images/instructions/files/gef_rus_spez20.pdf (дата обращения: 10.01.2014).
3. Вершило Н. Д. Эколого-правовые основы устойчивого развития: дисс. ... д.ю.н. М., 2008. 389 с.
4. Колесникова К. В. Проблемы разработки и финансирования целевых программ в области экологического развития // Общество и право. 2009. № 4. С. 94-97.
5. Навасардова Э. С. Прогнозирование и планирование воздействий на окружающую среду как правовая форма и юридическое основание финансирования природоохранных мероприятий // Природоресурсное и экологическое право: ретроспективы и перспективы: сборник статей научно-практической конференции / под общ. ред. Э. С. Навасардовой. Ставрополь: Ставропольское книжное издательство, 2007.
6. Bismark A. German Environmental Foundation [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbd.int/doc/fin/submission/fin-germany-dbu-en.pdf> (дата обращения: 10.01.2014).
7. The Arab Environment Facility [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cbd.int/doc/fin/submission/fin-aef-en.pdf> (дата обращения 10.01.2014).
8. The Caucasus Protected Area Fund [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbd.int/doc/fin/submission/fin-germany-craf-en.pdf> (дата обращения: 10.01.2014).
9. Vassen F. European Community: LIFE (The Financing Instrument for the Environment) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbd.int/doc/fin/submission/fin-ec-en.pdf> (дата обращения: 10.01.2014).
10. Vidic V. Environmental Fund of the Republic of Slovenia [Электронный ресурс]. URL: http://www.ekosklad.si/pdf/NPB_Akt_o_ustanovitvi_sklada_2013.pdf (дата обращения: 10.01.2014).

ABOUT BUDGETARY FINANCING FORMS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ECOLOGICAL FUNDS

Kolesnikova Kira Vladimirovna, Ph. D. in Law
North-Caucasus Federal University
m.s.kira@yandex.ru

The main problems of budgetary investments into environmental protection measures are their small, in the author's opinion, amount and the absence of the guarantees of their assignment for ecological activities. As a consequence, the author suggests ecological budgetary funds rebirth, which existed in modern Russia until the early 2000s, that requires the enactment of the Federal Law "About Ecological Funds". The article considers the international and foreign experience of ecological funds creation and functioning.

Key words and phrases: environment; financing sources; budget; subventions; subsidies; budget investments; budget credits; grants; ecological funds.

УДК 338.2(07)

Экономические науки

В статье затрагивается тема кадрового потенциала организации. Дается определение персоналу, трудовым ресурсам, трудовому и кадровому потенциалам организации. Особое внимание уделено понятиям «трудовой потенциал организации» и «трудовой потенциал работника». Сравниваются трудовой и кадровый потенциалы организации. Выявлено, в чем состоит различие. Раскрываются основные этапы стратегии развития кадрового потенциала.

Ключевые слова и фразы: персонал; трудовые ресурсы; трудовой потенциал; компоненты трудового потенциала; кадровый потенциал; количественные и качественные показатели кадрового потенциала; этапы стратегии развития кадрового потенциала.

Коноплёва Галина Ивановна, к.э.н., доцент

Борщенко Алексей Сергеевич

Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет
ktoppp@knastu.ru

ПОНЯТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА И СТРАТЕГИЯ ЕГО РАЗВИТИЯ[©]

В условиях рыночных отношений перед организацией встает проблема грамотного отбора и дальнейшего использования персонала. Именно персонал и определяет конкурентоспособность организации, обеспечивает ей экономическое и социальное преимущество. И это очевидно, потому что наглядно прослеживается зависимость конечного результата деятельности от задействованности в трудовом процессе интеллектуального и квалификационного потенциала. В литературе отождествляются такие понятия как «персонал», «кадровый потенциал», «трудовой потенциал», «трудовые ресурсы» [2; 5; 6]. Что общего между этими понятиями, и в чем состоит их различие? Трудовые ресурсы – часть населения страны, которая по физическому развитию, приобретенному образованию, профессионально-квалификационному уровню способна заниматься общественно-полезной деятельностью [4]. Персонал – это все работники, выполняющие производственные или управленческие операции, занятые переработкой предметов труда с использованием средств труда [3]. Качественную сторону трудовых ресурсов составляет трудовой потенциал. Трудовой потенциал – это ресурсы и наши возможности, которые постоянно ориентированы на достижение определенной цели, формируются и развиваются в течение всей жизни человека. Следует различать такие понятия как «трудовой потенциал организации» и «трудовой потенциал работника». Трудовой потенциал организации можно рассматривать в двух аспектах: во-первых, это те необходимые условия, которые создает организация для трудового потенциала работника и его реализации (условия труда, грамотная мотивация). Во-вторых, трудовой потенциал организации следует рассматривать как совокупность взаимосвязанных работ формальных групп, действие которых направлено на усиление и интеграцию всех возможностей членов группы для достижения конечного результата. Данное действие можно рассматривать как закон синергии группы (т.е. единая направленность всех усилий работников для достижения конкретной цели организации). Конечным результатом достижения этой цели выступают экономические показатели организации. Совсем другой смысл имеет понятие трудового потенциала работника. Трудовой потенциал работника определяется его возможностями и эффективностью участия в экономической деятельности организации (производственной или управленческой). Экономическая эффективность достигнет наибольшего значения, когда отдача от труда работника будет максимальной. Под возможностями в данном случае следует понимать выполнение определенных функций, связанных с