

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 М.А. Назаров, И.Э. Лошкарева\*

**Ключевые слова:** экологические платежи, экологический налог, устойчивое развитие, охрана окружающей среды, налоговая политика.

Рассматриваются вопросы взимания экологических платежей в России и за рубежом, а также необходимость совершенствования политики налогообложения в данной сфере для осуществления рационального природопользования и устойчивого развития экономики.

Одной из функций государства как института, который призван поддерживать благосостояние и качество жизни граждан на достойном уровне (т.е. обеспечивать комфортное проживание своих граждан), является экологическая функция - гарантирование людям благоприятной среды обитания и установление приемлемого режима природопользования.

В данной связи в большинстве экономически развитых стран существуют различные финансовые меры борьбы с теми, кто загрязняет окружающую среду: эти меры принято называть “экологическими платежами”, или “экологическими налогами”, которые в настоящее время занимают особое место в налоговых системах государств.

Актуальность данной проблемы обусловлена тем, что одним из приоритетных направлений стратегии устойчивого развития современного государства признается осуществление рационального природопользования при условии соблюдения принципа “загрязнитель платит”. Данный принцип подразумевает, что физические лица и экономические субъекты, признающиеся загрязнителями, обязаны нести все расходы, связанные с ликвидацией этого загрязнения или снижением его до установленного законодательством уровня в соответствии с нормативами качества окружающей среды, и выполнять условия социальной ответственности.

Реализация социальной ответственности предприятия обеспечивает формирование преимуществ не только для заинтересованных сторон, но и для самого предприятия, по-

скольку способствует росту его конкурентоспособности, устойчивости и снижению рисков хозяйственной деятельности<sup>1</sup>.

Рассмотрим зарубежную политику в области охраны окружающей среды. К основным официальным документам, регулирующим данную сферу, относят декларации и конвенции ООН по окружающей среде и развитию (в частности, Декларацию Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 1992 г. и сопутствующие ей документы), а также программы действий по окружающей среде Европейской комиссии (так, в настоящий момент действует Седьмая программа действий “Living well, within the limits of our planet”, рассчитанная до 2020 г.).

Одним из основных экономических методов государственного регулирования на современном этапе развития финансовых отношений является налоговое регулирование, которое осуществляется через налоговый механизм, позволяющий не только избежать многих недостатков административных процедур, но и повысить эффективность проводимых мероприятий<sup>2</sup>.

Отметим, что международные организации признают уникальность экономических инструментов как мер воздействия на экологическую обстановку, выделяя в качестве наиболее часто применяемых и эффективных такие средства, как переуступаемые разрешения и квоты, налоги/сборы за выбросы и процессы, сборы с продуктов и налоговую дифференциацию, субсидии. “Основная особенность экономических инструментов заключается в том, что за счет предоставления

\* Назаров Михаил Александрович, кандидат экономических наук, доцент; Лошкарева Ирина Эдуардовна, аспирант. - Самарский государственный экономический университет. E-mail: vestnik\_sgeu@mail.ru

загрязнителям большей гибкости в решении того, как реагировать на законодательство, по сравнению с традиционными командно-контрольными механизмами, они могут сократить общие издержки политики борьбы с загрязнением и тем самым позволят выпол-

Чем больше экономических инструментов для регулирования деятельности пользователей природных ресурсов разработано правительственными органами, тем более высокий уровень экологизации присущ ее налоговой системе. По данным Экономического и соци-

Таблица 1

Применимость экологических платежей в разных странах\*

Страна	Экономические инструменты экологизации налоговой политики			
	Переуступаемые разрешения и квоты	Налоги/сборы за выбросы и процессы	Налоги на продукты и налоговая дифференциация	Субсидии и финансовые стимулы
Норвегия	-	Стимулирующие сборы за выбросы NO <sub>x</sub> : (крупные) точечные источники; налог на NO <sub>x</sub> для крупных мобильных источников	Более низкие ставки налогов для экологически чистых транспортных средств и/или топлив: NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , PM, летучие органические соединения; сборы за использование ошипованных шин; сборы/налоги на азотосодержащие удобрения NH <sub>3</sub> (сельское хозяйство)	Связанные с энергией NO <sub>x</sub> : (крупные) точечные источники; инвестиции; для (крупных) точечных источников выбросов NO <sub>x</sub> ; программы вывода автомобилей из эксплуатации; связанные с энергией летучих органических соединений и SO <sub>2</sub> для крупных точечных источников; субсидии/налоговые льготы на сокращение выбросов NH <sub>3</sub> , включая органическое земледелие
США	Переуступка выбросов SO <sub>2</sub> и летучих органических соединений для крупных точечных источников	-	Сборы/налоги на азотосодержащие удобрения NH <sub>3</sub> (сельское хозяйство)	Программы вывода автомобилей из эксплуатации; системы финансирования и сокращение суммы дорожной пошлины для грузовых автомобилей с фильтрами для дисперсного вещества: NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , PM, летучие органические соединения
Германия	-	Взимание платы за проезд по дорогам на основе экологических соображений: NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , PM, летучие органические соединения	Более низкие ставки налогов для экологически чистых транспортных средств и/или топлив: NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , PM, летучие органические соединения; налогообложение топлива в зависимости от содержания S для крупных точечных источников SO <sub>2</sub>	Связанные с энергией и промышленностью летучих органических соединений, SO <sub>2</sub> , NH <sub>3</sub> , NO <sub>x</sub> : (крупные) точечные источники; инвестиции субсидии/налоговые льготы на сокращение выбросов NH <sub>3</sub> , включая органическое земледелие
Россия	-	Целевые сборы/налоги на выбросы NO <sub>x</sub> : (крупные) точечные источники	Более низкие ставки налогов для экологически чистых транспортных средств и/или топлив: NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , PM, летучие органические соединения	-

\* По данным руководящего документа по экономическим инструментам для сокращения региональных выбросов загрязнителей воздуха Исполнительного органа по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ЕСЕ/ЕВ.АIR/118 от 19 июля 2013 г. Стр. 8-10.

нять экологические цели с наименьшими затратами. Эти инструменты способны обеспечить долговременный стимул для изменения поведения, а также для разработки технических нововведений и более затратоэффективных мер по ограничению выбросов”<sup>3</sup>.

Приведем описание налоговых платежей, взимаемых в разных странах: Норвегии, США, Германии и России (табл. 1).

ального совета ООН, в Норвегии, США и Германии представлены, как минимум, три из четырех видов экономических инструментов, призванных изменить отношение людей к окружающей среде. В России используется всего два механизма: налоги/сборы за выбросы и процессы, а также налоговая дифференциация. По нашему мнению, для экологизации налоговой системы Российской Фе-

дерации требуется увеличение числа способов побуждения налогоплательщиков к менее пагубному влиянию на экологию.

Основная цель взимания экологических налогов не пополнение бюджета (фискальная функция налогов здесь не применима, возможно поэтому зачастую используется словосочетание “экологические платежи”, а не “экологические налоги”), а уменьшение негативного воздействия как экономических субъектов, так и отдельных физических лиц на природу по-

средством формирования особой культуры использования ресурсов нашей планеты.

Принципы системы экологических платежей Российской Федерации радикально отличаются от зарубежных. Принцип “загрязнитель платит” трансформируется в принцип “плата за право загрязнять”: многим организациям проще заплатить штраф, чем осуществлять дорогостоящую природоохранную деятельность, тем более это “позволено” по отечественному законодательству.

Таблица 2

**Система экологических платежей в России**

Компоненты природной среды	Налоги, сборы, платежи	Нормативная база
Земля	Земельный налог или арендная плата земельного участка, единый сельскохозяйственный налог, госпошлина на перемещение и захоронение радиоактивных отходов	Гл. 25.3, 26.1, 31 Налогового кодекса РФ; Земельный кодекс РФ
Недра	Налог на добычу полезных ископаемых, система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции, плата за размещение отходов производства и потребления, регулярные платежи за пользование недрами, разовые платежи за пользование недрами, сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр, сбор за выдачу лицензий на право осуществления деятельности по обращению с опасными отходами	Закон РФ "О недрах" от 21 февраля 1992 г. № 2395-1; Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции"; гл. 26 Налогового кодекса РФ
Водные ресурсы	Забор воды из водных объектов, использование акватории водных объектов, за исключением лесосплава в плотях и кошелях, использование водных объектов без забора воды для целей гидроэнергетики, использование водных объектов для целей лесосплава в плотях и кошелях, плата за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, сбор за выдачу лицензий на водопользование	Гл. 25.2 Налогового кодекса РФ; Постановление Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. № 383*; Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632**
Атмосфера	Выброс в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников	Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632
Лесные ресурсы	Арендная плата за пользование лесов или плата по договору купли-продажи лесных насаждений	Лесной кодекс РФ
Животный мир	Объекты животного мира в соответствии с перечнем, установленным п. 1 ст. 333.3 НК РФ, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании разрешения на добычу объектов животного мира; объекты водных биологических ресурсов в соответствии с перечнем, установленным п. 4-5 ст. 333.3 НК РФ, изъятие которых из среды их обитания осуществляется на основании разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов	Гл. 25.1 Налогового кодекса РФ

\* Об утверждении Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии: постановление Правительства РФ от 3 апр. 1997 г. № 383.

\*\* Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: постановление Правительства РФ от 28 авг. 1992 г. № 632.

В России в большей степени используются запреты и предписания, т.е. административные, а не экономические рычаги воздействия на налогоплательщиков. Рассмотрим действующую систему обязательных платежей, взимающихся с лиц, деятельность которых связана с воздействием на компоненты природной среды (табл. 2).

Данные, представленные в табл. 2, свидетельствуют о разрозненности российского законодательства, регулирующего сферу экологической безопасности. Так, основные положения относительно охраны тех или иных объектов изложены в федеральных законах или кодексах, ставки, как правило, регулируются отдельными постановлениями правительства, а методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей среды утверждены Минприроды Российской Федерации.

Экологические налоги делятся на семь групп по областям применения, отражающим воздействие различных видов хозяйственной деятельности на оболочки Земли в соответствии с решением Директората по налогам и таможенным сборам Европейской комиссии:

- ◆ энергетические налоги (на моторное топливо, на энергетическое топливо, на электроэнергию);
- ◆ транспортные налоги (налоги на пройденные километры, ежегодный налог с владельца, акцизы при покупке нового или поддержанного автомобиля);
- ◆ платежи за загрязнения углекислым газом и другими вредными веществами;
- ◆ платежи за размещение отходов на свалках и их переработку;
- ◆ налоги на выбросы веществ, приводящих к глобальным изменениям (вещества, разрушающие озоновый слой, и парниковые газы);
- ◆ налог на шумовое воздействие;
- ◆ платежи за пользование природными ресурсами.

На территории Российской Федерации различные виды негативного воздействия на окружающую среду определены ст. 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ:

- ◆ выбросы в атмосферный воздух загрязняющих и иных веществ;

- ◆ сбросы загрязняющих и иных веществ, а также микроорганизмов в поверхностные и подземные водные объекты и на водосборные площади;

- ◆ загрязнение недр, почв;

- ◆ размещение отходов производства и потребления;

- ◆ загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий;

- ◆ иные виды негативного воздействия на окружающую среду.

Внедрение общепринятой схемы классификации экологических платежей будет способствовать усилению контроля над теми загрязнителями, функционирование которых в данный момент не подпадает под действие Федерального закона “Об охране окружающей среды”.

В России существует целый ряд нормативных документов, в которых косвенно указывается на необходимость экологизации налоговой системы, однако ни один из них не содержит четких указаний или достаточно ясных инструкций.

В “Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года”, утвержденных Указом Президента РФ от 30 апреля 2012 г., среди рыночных инструментов охраны окружающей среды названы:

- а) установление платы за негативное воздействие на окружающую среду с учетом затрат, связанных с осуществлением природоохранных мероприятий;
- б) замена практики взимания платы за сверхлимитное загрязнение окружающей среды на практику возмещения вреда, причиненного окружающей среде;
- в) стимулирование предприятий, осуществляющих программы экологической модернизации производства;
- г) формирование рынка экологичной продукции, технологий и оборудования, а также природоохранных услуг и т.д.

Концептуальные основы экологических платежей должны учитываться при составлении планов действий по реализации данных “Основ государственной политики в области экологического развития Российской Феде-

рации на период до 2030 года”, а также при принятии иных нормативных актов.

“Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года” - единственный документ, в котором затрагивается тема налоговой политики. Конкретные методы, о которых в нем говорится, ограничиваются предоставлением льгот по различным налогам при внедрении и использовании экологически чистых и (или) энергосберегающих технологий.

В “Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”, одобренных Правительством РФ 30 мая 2013 г., говорится лишь о мерах налогового

стимулирования при поддержке модернизации производства: “Начиная с 2013 года при осуществлении модернизации производства снизятся затраты налогоплательщиков, связанные с инвестициями в новое оборудование”. О реформировании системы налогообложения посредством выделения экологических платежей в отдельную группу ничего не сказано.

Кроме того, принятие международного опыта с некоторыми необходимыми изменениями также может быть одним из вариантов экологизации налоговой политики. Так, существует “Программа экологизации экономики в странах Восточного партнерства” (EAP Green), отдельные аспекты которой применимы и к нашей стране. Экономическим и

Таблица 3

**Рекомендации по экологизации налоговой системы Российской Федерации**

Преимущества существующей системы экологических платежей	Недостатки существующей системы экологических платежей	Предложения по экологизации налоговой системы с учетом существующих преимуществ и минимизации выявленных недостатков
Невозможность доступа к рынку природных ресурсов компаний, не обладающих достаточным опытом работы в данной области	Монополизация продажи природных ресурсов коммерческими структурами, во владении которых находятся лучшие по качеству и местоположению компоненты природной среды; высокая вероятность истощения невозобновимых ресурсов	Введение дифференцированного НДС в зависимости от месторождения, стимулирование перехода на щадящие и малоотходные технологии добычи, адресный подход к налогообложению крупнейших проектов разработки месторождений
Возможность точного планирования компаниями минимально необходимых по законодательству расходов за воздействие на окружающую среду	Неизменность ставок налогов и платежей за негативное воздействие на окружающую среду, недостаточное разнообразие экономических инструментов воздействия на загрязнителей, отсутствие гибких механизмов реагирования на потенциально опасные проекты	Дифференциация налоговых ставок в зависимости от степени загрязнения оболочек планеты, использование механизмов переуступаемых разрешений и квот на наиболее распространенные виды загрязнений, предоставление возможности субсидирования экологически чистых предприятий
Косвенное налогообложение через НДС, акцизы и налог на прибыль учитывают результаты производства	Отсутствие экономического механизма по привлечению инвестиций в экологически чистое производство, а следовательно, и инновационных проектов, слабая разработанность механизма послаблений для фирм, использующих альтернативные источники энергии	Переход на прямое налогообложение ресурсов (ресурсная рента), что автоматически подразумевает обязательство экономических субъектов по несению расходов на защиту и восстановление окружающей среды
Экологические платежи, действующие в данный момент, в большей степени выполняют фискальную функцию	Сложность контроля над аккумулярованием и дальнейшим движением денежных средств, предназначенных для улучшения экологической ситуации	Обеспечение целевого использования денежных средств, включая целевое финансирование инвестиционных проектов по охране окружающей среды
Относительно небольшая налоговая нагрузка на физических лиц-загрязнителей	Не охвачены мобильные источники загрязнения окружающей среды, принадлежащие физическим лицам	Введение налога на моторное топливо, пересмотр взимания налоговых платежей по транспортному налогу с физических лиц

социальным советом ООН опубликован краткий перечень основных мер, задач и видов ответственности, связанных с использованием различных видов экономических инструментов, по сути, являющийся руководством для внедрения и усиления эффективности системы экологических налогов.

Обобщая все вышесказанное, представим основные рекомендации по экологизации налоговой системы Российской Федерации (табл. 3).

По нашему мнению, проведение экологизации налоговой политики должно быть одним из приоритетных направлений работы государственных органов по созданию долгосрочной концепции стабильного развития Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Назаров М.А., Плаксина И.А. Социальная ответственность бизнеса как эффективный инструмент управления риском инновационной деятельности // Креативная экономика и социальные инновации. 2011. № 1. С. 33.

<sup>2</sup> Назаров М.А., Кулакова О.С. Особенности налогообложения научных исследований и опытно-конструкторских разработок в современных условиях // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2007. № 9. С. 72-75.

<sup>3</sup> Руководящий документ по экономическим инструментам для сокращения региональных выбросов загрязнителей воздуха Исполнительного органа по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ECE/EB.AIR/118 от 19 июля 2013 г. Стр. 2.

*Поступила в редакцию 13.11.2013 г.*