

УСИЛЕНИЕ СТИМУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИ ВНЕДРЕНИИ НАИЛУЧШИХ ДОСТУПНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПЕРЕРАБОТКИ И УТИЛИЗАЦИИ ОТХОДОВ*

© 2020 Н.Г. Кузнецов, С.Г. Тяглов, М.А. Пономарева, Е.В. Поролло**

Экологическое налогообложение является признанным и эффективным инструментом государственного регулирования рационального природопользования во всех развитых странах, а также в России. Налоговые инструменты обеспечивают стимулы к сокращению отходов, углублению их переработки, использованию наилучших доступных технологий производственных процессов и утилизации отходов, минимизирующих негативные экологические эффекты. Опыт развитых стран показывает, что действенность налоговых инструментов может быть обеспечена строгим контролем за исполнением как налогового, так и экологического законодательства. Плательщик и потребитель, общество в целом имеют право знать и должны понимать, как действуют налоговые инструменты на практике. В российской практике понимание процессов налогообложения с точки зрения экологических приоритетов не сформировалось, а динамика качества окружающей среды и ее компонентов свидетельствует об увеличивающейся хозяйственной нагрузке на естественные экосистемы. В этой связи налоговые стимулы по совершенствованию управления отходами производства и потребления на основе наилучших доступных технологий должны основываться на процедурах стратегического планирования, вовлеченных в совместную реализацию экологических проектов и программ федерального, регионального и местного уровня.

Ключевые слова: экологические налоги, государственная экологическая политика, защита окружающей среды, наилучшие доступные технологии, управление твердыми отходами, переработка отходов.

Основные положения:

- ◆ предложено в качестве стимулов к выполнению природоохранных мероприятий установление коэффициента 0 после внедрения наилучших доступных технологий к ставкам платы за выбросы/сбросы загрязняющих веществ, к ставкам платы за объем или массу отходов, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве или переданных для использования в течение установленного законом срока;
- ◆ обосновано, что целью налогового стимулирования является создание заинтересованности в применении экологически безопасных вариантов обращения с отходами и/или предотвращение их образования;
- ◆ сформулирован подход для установления платы с производителей (или потребителей), позволяющий обеспечить государственное финансирование для осуществления сбора и переработки отходов и базирующийся на залоговом принципе, при котором уплаченные сборы полностью или частично возвращаются потребителям.

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00860 “Формирование организационно-экономического механизма управления устойчивым развитием региональных инновационных систем на основе наилучших доступных технологий”.

** Кузнецов Николай Геннадьевич, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, зав. кафедрой экономической теории. E-mail: ng-kuznecov@mail.ru; Тяглов Сергей Гаврилович, доктор экономических наук, профессор кафедры “Экономика региона, отраслей и предприятий”. E-mail: tyaglov-sg@gambler.ru; Пономарева Марина Анатольевна, доктор экономических наук, профессор кафедры “Экономика региона, отраслей и предприятий”. E-mail: yuma@list.ru; Поролло Елена Валентиновна, кандидат экономических наук, доцент кафедры “Финансы”. E-mail: andreuf@donpac.ru. - Ростовский государственный экономический университет (РИНХ).

Введение

Состояние окружающей среды оказывает глубокое влияние на качество жизни людей и их благополучие. Однако в России порядка 15% территории, на которой проживает большая часть населения, является экологически проблемной. Наибольшему негативному воздействию подвергается население городов, где высокий уровень загрязнения воздуха обусловлен, прежде всего, такими факторами, как работа промышленных предприятий, объектов энергетики и транспорта. Значителен вклад в загрязнение окружающей среды и твердых отходов, как промышленных, так и бытовых. Объем накопленных в России отходов производства и потребления оценивается в 30 млрд т¹. Ежегодно эта величина устойчиво прирастает. Так, в 2016 г. прирост составил 5,4 млрд т, в 2017 г. - 6,2 млрд т, в 2018 г. - 7,3 млрд т, при этом переработке или утилизации подвергается чуть более 50% отходов². Сложившаяся ситуация является отражением глобальных тенденций: в мире с 2012 по 2025 г. прогнозируется удвоение темпов образования твердых отходов, расходы на их утилизацию оцениваются в 0,5% мирового ВВП³.

Следует учитывать, что статистика образования отходов отражает объем учтенных отходов, однако значительный объем мусора не собирается. При этом накопленные и утилизируемые на полигонах отходы создают угрозу для водных объектов, состояния атмосферы, занимают значительные земельные площади и отравляют их. В конечном счете неблагоприятная экология способствует ухудшению здоровья населения и росту расходов на здравоохранение, что предъявляет новые требования к используемым промышленным технологиям, совершенствованию экономических стимулов к рациональному природопользованию. В этой связи усиливается роль налоговой политики и налоговых инструментов в качестве фактора развития общественно значимых производств⁴, включая внедрение наилучших доступных технологий, нацеленных на преодоление негативных для экологии последствий хозяйственной деятельности. Налоги в данной связи могут использоваться не только для покрытия расходов бюджета и издержек общества, связанных с ухудшением качества окружаю-

щей среды, деградацией природных ресурсов и естественных экосистем. Экологическое налогообложение является эффективным способом нейтрализации отрицательных “внешних” или “экстернальных” эффектов, влияющих на поведение производителей и потребителей через воздействие на цену товаров.

Методы

Экологические налоги можно квалифицировать как доходы публично-правового характера, извлекаемые правительством принудительным образом на регулярной основе в связи с условиями ведения экономической деятельности, оказывающими негативное влияние на окружающую природную среду, которые, как правило, характеризуются четким регулированием условий взимания и направляются на общее покрытие государственных расходов.

Формально в российской практике взимаются не экологические налоги, а платежи неналогового характера - плата за негативное воздействие на окружающую среду, утилизационный и экологический сборы. При этом уровень фискальной эффективности платы за негативное воздействие на окружающую среду можно охарактеризовать как низкий, поскольку за последние 5 лет поступления от данного обязательного платежа сократились на 51,2 п.п. (табл. 1). Негативная динамика поступлений, на наш взгляд, определяется отнюдь не повышением уровня соблюдения экологических требований.

Сокращению поступлений во многом способствовало изменение нормативных требований к учету плательщиков, определению объекта обложения, представлению отчетности, что привело к трансформации администрирования данных обязательных платежей, его передаче на региональный уровень и, как следствие, понижению доходов на этапе внедрения новых правил. К значительным потерям поступлений платы за размещение твердых коммунальных отходов (ТКО) привели задержки в проведении конкурсов по выбору региональных операторов по обращению с ТКО, утверждению тарифов для этих операторов, пролонгации введения новых правил тарифообразования на услугу по обращению с ТКО в крупнейших мегаполисах страны до 2023 г.

Таблица 1

Объем поступлений в бюджетную систему РФ обязательных платежей, обусловленных требованиями законодательства об охране окружающей природной среды за 2015-2019 гг., млн руб.*

Вид платежей	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Темп роста, %
1. Плата за негативное воздействие на окружающую среду, всего	26 792,4	22 156,2	14 220,9	13 050,9	13 083,7	48,8
В том числе:						
за выбросы в атмосферный воздух стационарными объектами	4395,7	2766,5	2127,6	1882,8	1713,8	39,0
за выбросы в атмосферный воздух передвижными объектами	295,0	72,9	14,3	-	-	-
за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты	5061,3	4105,7	2594,6	2627,4	2723,5	53,8
за размещение отходов производства				7861,7	7183,3	
за размещение твердых коммунальных отходов	13 997,6	12 629,6	9068,8	273,5	1050,8	58,8
за выбросы при сжигании попутного нефтяного газа	3022,8	2569,8	407,2	405,6	412,3	13,6
за иные виды вредного воздействия	19,9	11,7	8,5	-	-	-
2. Утилизационный сбор	84 723,6	137 108,8	205 926,8	263 189,5	319 181,5	376,7
3. Экологический сбор	-	-	1334,1	2588,6	2465,8	-
Итого	111 516,0	159 265,0	221 481,8	278 829,0	334 731,0	300,2
% к консолидированным доходам (без учета внебюджетных фондов)	0,48	0,73	0,91	0,90	1,05	+0,57

* Составлено по: <https://roskazna.ru>.

Кроме того, полнота учета данных для расчета показателей негативного воздействия в масштабах страны не обеспечивается, достоверность показателей такого учета непрозрачна и требует систематического контроля со стороны надзорных органов. Исключением может являться плата за сжигание попутного нефтяного газа сверх установленных нормативов полезного использования в 95%. Политика повышения нормы утилизации способствовала росту инвестиций в проекты по переработке попутного нефтяного газа (более 800 млрд руб. в течение 2012-2019 гг.)⁵, реализуемые на базе наилучших доступных технологий.

О низкой степени эффективности администрирования экологических платежей свидетельствует также динамика поступлений в

бюджетную систему штрафных санкций за нарушения природоохранного законодательства (табл. 2). Начисление штрафных санкций происходит и на региональном уровне. Однако не все регионы могут эффективно контролировать соблюдение экологических требований крупнейшими корпорациями, что наглядно продемонстрировала ситуация с разливом нефтепродуктов по вине ПАО «Норникель» в июне 2020 г., ущерб от которой оценен в 147,78 млрд руб.

Можно предположить, что явно недостаточный уровень санкций за экологические нарушения в условиях крайне напряженной экологической ситуации в стране связан с отсутствием фиксации региональными контролирующими органами ряда вредных выбросов, сбросов, фактов размещения отходов

Таблица 2

Объем неналоговых поступлений в бюджеты субъектов РФ в связи с нарушениями законодательства об охране окружающей природной среды за 2015-2019 гг., млн руб.*

Вид поступлений	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Темп роста, %
Штрафы за нарушения экологической экспертизы	5,7	5,2	5,5	5,4	9,7	170,0
Штрафы за нарушения в области охраны окружающей среды	1054,6	1047,5	1114,0	1176,4	1088,2	103,2
Суммы по искам о возмещении вреда	1023,0	1862,8	2069,1	1726,5	2303,3	225,2
Итого	2083,30	2915,50	3188,60	2908,30	3401,20	163,3

* Составлено по: <https://roskazna.ru>.

в силу объективных причин территориальной удаленности ряда промышленных и добывающих производств. В этой связи можно констатировать, что решение проблемы сокращения экологического ущерба не может быть обеспечено только административными методами. Необходимо усиливать экономическую заинтересованность природопользователей во внедрении природосберегающих и малоотходных технологий, обеспечить преодоление системных проблем российской промышленности за счет конкретных мер стимулирующего воздействия.

Модернизация экономики на основе наилучших доступных технологий (далее - НДТ) признается наиболее эффективным способом снижения негативного воздействия на окружающую среду⁶, поскольку затраты на технологическую модернизацию выгодны не только бизнесу, минимизирующему издержки текущей деятельности, риски нарушения экологических стандартов и вероятные санкции, но и обществу в целом из-за снижения расходов на преодоление экологических дисбалансов.

Концепция НДТ как совокупности технологий и организационных мероприятий, минимизирующих воздействие на окружающую среду в целом и не требующих чрезмерных затрат, реализуется в европейских государствах на протяжении 30 лет⁷. НДТ активно продвигаются в Российской Федерации в связи с закреплением с 2015 г. данного понятия в Федеральном законе № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Критериями НДТ являются, помимо современных достижений науки и техники, также наилучшие сочетания параметров достижения целей охраны окружающей среды и наличия технической возможности применения НДТ⁸. Рекомендации по применению НДТ в настоящее время систематизированы в информационно-технологических справочниках, охватывающих 50 отраслевых и межотраслевых технологий, что позволяет оценить уровень эмиссии веществ, формирующих наиболее существенный объем загрязнения ("маркерные вещества")⁹. В области применения НДТ включены утилизация и обезвреживание отходов, в том числе термическими способами, а также размещение отходов производства и потребления. Экологически ориентированные принципы

производственной деятельности нашли отражение в системе государственных стандартов Российской Федерации. Так, в части деятельности по обращению и размещению отходов применяются ГОСТ Р 56828.40-2018 "Наилучшие доступные технологии. Размещение отходов. Термины и определения" и ГОСТ Р 56828.22-2017 "Наилучшие доступные технологии. Ресурсосбережение. Стратегии, принципы и методы экологически ориентированного обращения с отходами".

Налоговые инструменты, стимулирующие экологоориентированную деятельность в сфере обращения и утилизации отходов, в нашей стране только формируются. Так, поскольку внедрение новых требований к функционированию системы обращения с отходами осложнило деятельность бизнеса, специализирующегося на утилизации и размещении отходов, с 2020 г. региональным операторам предоставлены налоговые льготы в части услуг по обращению с ТКО:

1) по налогу на добавленную стоимость в течение 5 календарных лет с года введения единого тарифа на услуги регионального оператора без учета НДС;

2) по налогу на прибыль организаций в виде 0% региональной ставки к прибыли, полученной от услуг по обращению с ТКО.

Значимым стимулом к внедрению НДТ стало установление с 2020 г. коэффициента 0 к ставкам платы за выбросы/сбросы загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов, а также к ставкам платы за объем или массу отходов, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве.

В мировой практике экономические методы стимулирования минимизации отходов, их рациональной утилизации представлены широкой палитрой инструментов, имеющих двойное назначение. Прежде всего, налоги обеспечивают мобилизацию доходов для финансирования затрат на экологические услуги. Помимо этого, налоговые стимулы влияют на поведение через механизм ценообразования с целью избежать или сократить негативное воздействие на окружающую среду (образование отходов, формирование свалок), обеспечить рекультивацию, вторичную переработку ресурсов. Налоговые осво-

бождения или скидки могут носить избирательный характер в зависимости от конкретных видов отходов, внедрения расширенной ответственности производителя, создания новых предприятий и внедрения передового оборудования и технологий, сокращения использования опасных веществ или материалов, увеличения степени переработки и уровня ее экологической безопасности.

Мерой превентивного сокращения мусорных захоронений в практике ряда стран служит введение налога на свалку. Захоронение отходов является более дешевым способом обработки твердых бытовых отходов (далее - ТБО), чем сортировка и переработка сложных многокомпонентных отходов, компостирование, анаэробная переработка или сжигание. Налог призван нивелировать экологические и социальные издержки захоронения отходов (выбросы парниковых газов, концентрация вредных веществ, загрязнение воды и почвы), которые несут как широкие слои населения, так и территориальные образования. Налог на свалку представляет собой сбор за утилизацию отходов, позволяющий включить внешние эффекты в цену размещения отходов. Альтернативные решения для переработки отходов (повторное использование, переработка или сжигание) и предотвращение образования отходов в результате действия этого налога становятся дешевле. Однако при этом налог должен быть достаточно высоким, чтобы сделать альтернативные варианты экономически жизнеспособными.

Налоги на свалку применяются в большинстве государств - членов Европейского союза (кроме Кипра, Германии, Хорватии и Мальты), ставки налога варьируются от 3 евро за тонну в Литве до 100 евро за тонну в Бельгии.

Согласно экологической политике ЕС, к 2020 г. планировалось достижение 50% утилизации отходов, к 2035 г. уровень утилизации должен составить 65%, а степень захоронения ТБО не должна превышать 10%¹⁰. Элементами экологической политики ЕС в части управления отходами являются стимулирование раздельного сбора (особенно пищевых и садовых отходов), повышение эффективности обработки отходов и ограничение утилизации несортированных отходов¹¹.

Рассмотрим базовые требования к налогу на свалку на примере Великобритании. Данный налог был введен в 1997 г. с целью поощрения переработки, компостирования и рециклинга отходов, поступления по нему в 2018 г. составили 864 млн британских фунтов¹². Плательщиками налога выступают лица, получившие лицензию на управление мусорным полигоном (операторы либо контролеры), а также производящие фактическое размещение отходов (несанкционированное либо разрешенное захоронение). Объектом обложения признается факт размещения отходов - на поверхности земли, в специальных контейнерах, под землей, в том числе в горных выработках, а также использование материалов для формирования основания свалки, поддержания временных дорог внутри полигона и временных экранных ограждений. При этом материалы, используемые для создания условий хранения на свалке (изолирующие слои, дренаж, отводные трубы и приспособления), не включаются в налогооблагаемые показатели.

Налоговая база определяется по массе размещаемых отходов. Порядок осуществления и методы контроля веса принимаемых грузов подлежат согласованию с фискальными органами. Приоритет при этом отдается методу весового контроля, однако может применяться и метод оценки исходя из объемных показателей вместимости мусоровозов с переводом в единицы массы. При этом может быть предоставлена скидка на содержание воды, если ее наличие обусловлено технологическими особенностями производства или перемещения отходов. Плательщик обязан обеспечить контроль за прибывающими на свалку транспортными средствами, вести регистрационный учет приемки отходов с указанием идентификационных номеров и условий транспортировки.

В зависимости от вида отходов может применяться стандартная ставка в 96,70 фунтов стерлингов или пониженная ставка в 3,10 фунтов стерлингов. Право на применение пониженной ставки может быть реализовано в отношении нетоксичных неорганических отходов, характеризующихся низким потенциалом загрязнения, не генерирующих парниковые газы, находящихся в условиях автономного хранения без смешивания с иными типами отходов.

Плательщик, применяющий пониженную ставку, обязан доказать обоснованность ее использования. Для этого требуется проведение процедур предварительной приемки отходов во взаимодействии с лицами, производящими размещение, с истребованием технической документации, подтверждающей характеристики размещаемых отходов, а также проведение осмотра груза при приемке. Доказательства характеристик принятых на свалку отходов подлежат хранению в течение 6 лет. Смешивание нетоксичных отходов с иными категориями и размещение на несанкционированных свалках облагается по стандартной ставке.

Метод определения момента формирования налоговой базы выбирается налогоплательщиком и согласуется с фискальными органами. При этом может применяться либо дата фактической приемки отходов на свалку, либо дата выставления счета за услуги по размещению. Плательщик также обязан обеспечить наличие информации о своей деятельности, технологических особенностях ее осуществления в привязке к конкретной местности для целей налогового контроля. Отсутствие такой информации либо ее несоответствие данным реестра мусорных полигонов, который ведется фискальными органами, не позволит применить налоговые льготы и освобождения от налога.

Освобождения от налога на свалку предоставляются исключительно в отношении отходов, размещаемых на специализированных местах хранения, в частности, образовавшихся в процессе очистки водоемов и проведения дноуглубительных работ, проведения вскрышных работ при карьерной разработке полезных ископаемых, захоронения домашних животных, утилизации материалов, использованных в деятельности вооруженных сил НАТО. Плательщик может получить вычет по налогу, если предоставленные услуги по размещению не были оплачены, однако налог по отходам должника был своевременно продекларирован. Вычет до 5,3% налога также предоставляется по отчислениям в Фонд сообществ мусорных свалок, реализующий экологические проекты на местном уровне. Кроме того, налоговый вычет может быть предоставлен при направлении размещенных отходов на переработку, сжигание

или повторное использование. Эта возможность непосредственно обеспечивает стимулы к снижению объема накапливаемых отходов на полигонах.

Умышленное занижение налога влечет применение общих мер налоговой ответственности, в числе которых денежный штраф в 3-кратном размере от суммы занижения, но не менее 20 тыс. фунтов стерлингов, и/или лишение свободы до 6 месяцев. Если нарушение квалифицируется как уголовное преступление, размер штрафа не ограничивается, при этом нарушители могут быть приговорены к лишению свободы на срок до 7 лет. Нарушения установленных правил регистрации плательщика, искажения в документах влекут применение штрафов до 100% от недопоставивших сумм налога, отсутствие учета облагаемых операций обеспечивает штраф в 250 фунтов стерлингов и 20 фунтов за каждый день такого нарушения. Можно констатировать, что применяемые меры правового воздействия к нарушителям являются значительно более жесткими по сравнению с российской практикой, что позволяет обеспечивать надлежащий уровень налоговой дисциплины.

В целом применение налогов на свалку в европейских странах доказало свою эффективность в механизме управления отходами. Однако развитие технологий рециклинга и проведение политики минимизации отходов привело к неожиданным результатам, когда в результате понижения объемов вывозимых на свалку отходов в ряде европейских стран резко снизилась выручка операторов, что осложнило выполнение обязательств по обслуживанию полигонов¹³.

Эффективным инструментом решения проблемы накопления и утилизации отходов является внедрение принципа расширенной ответственности производителя, под которой понимается установление обязанности для производителя товара за постпотребительскую стадию жизненного цикла продукта¹⁴. В рамках указанного принципа производители и импортеры определенных продуктов (электронного оборудования, нефтепродуктов, аккумуляторов, транспортных средств) или упаковки несут ответственность за управление отходами от этих продуктов. Во многих странах производители выполняют эти обязатель-

ства индивидуально или создают специализированные организации, которые организуют сбор и переработку для групп компаний за счет целевого финансирования от производителей. Как правило, такая система основана на административном принуждении.

Альтернативным подходом является установление платы с производителей (или потребителей), чтобы обеспечить государственное финансирование для осуществления сбора и переработки отходов. Вариантом такой системы может являться залоговый принцип, при котором уплаченные сборы полностью или частично возвращаются потребителям. При этом налоги на продукцию, формирующую отходы, могут применяться независимо от систем возврата и переработки, их основной целью является не столько финансирование рециклинга, сколько стимулирование ограничений в использовании, расширение альтернативных способов производства определенных продуктов. Примером такого подхода служит налог на пластиковые пакеты, введение которого направлено на сокращение их использования в быту.

Результаты

Налоговые инструменты активно используются государствами при реализации политики рационального природопользования, в том числе в рамках мероприятий по управлению отходами производства и потребления. Вместе с тем, эффективность таких инструментов во многом зависит от соблюдения принципа системности, когда применяемые меры дополняют иные административные и экономические решения. В российской практике современная система управления отходами в рамках НДТ находится на начальной стадии становления и является предметом острых общественных дискуссий. Многие решения в части взимания обязательных платежей требуют своего совершенствования с учетом лучшей мировой практики.

Так, в качестве стимула к выполнению природоохранных мероприятий выступает установление коэффициента 0 после внедрения НДТ к ставкам платы за выбросы/сбросы загрязняющих веществ, осуществленные в пределах технологических нормативов, а также к ставкам платы за объем или массу отходов, подлежащих накоплению и факти-

чески использованных с момента образования в собственном производстве или переданных для использования в течение установленного законом срока. Вместе с тем, целесообразность введения такого коэффициента в части отходов сомнительна, поскольку расчет данного обязательного платежа производится по количественным показателям размещенных отходов. Поскольку деятельность по накоплению и использованию (утилизации) отходов не подпадает под понятие "размещение отходов", то плата по данному основанию не должна взиматься априори. Соответственно, нулевой коэффициент применительно к образованию и накоплению отходов не имеет практического смысла, а его введение необоснованно усложняет действующую нормативную базу.

В рамках политики рационального управления отходами целесообразно рассмотреть проблемы функционирования свалок, ограничивая возможности их расширения за счет стимулирования мер по минимизации образования отходов и активизации производств по их переработке и новому использованию. Анализ опыта применения налогов на свалки показывает, что налоговые ставки для достижения таких целей должны быть относительно высокими для того, чтобы создать соответствующую заинтересованность. При этом повышенные ставки целесообразно устанавливать для органических отходов и отходов, которые могут быть направлены на переработку. Для российской практики актуальным является введение налога на несанкционированные свалки с владельцев земельных участков. При этом необходимо отметить, что налоги на свалки будут эффективны только при надлежащем контроле за их деятельностью со стороны федеральных органов, включая налоговых администраторов.

Кроме того, налоговые стимулы должны активно использоваться для поддержки инвестиций и эксплуатации альтернативных свалкам рециклинговых производств, основанных на НДТ. Налоговые льготы могут применяться для стимулирования создания малых предприятий по восстановлению, сортировке или переработке, они могут быть освобождены от налогов в течение первых лет деятельности. Эти льготы имеют тот же эффект, что и субсидии, с той лишь разницей,

что они не обеспечивают прямой доход частному лицу, а вместо этого сокращают его расходы, обеспечивая и экономическую заинтересованность бюджетов.

Льготы могут также применяться к таможенным пошлинам на импорт оборудования для обращения с отходами, с целью содействия частным инвестициям в конкретные инфраструктуру и оборудование для обращения с отходами за счет снижения инвестиционных рисков. Налоговые скидки, предоставляемые за счет снижения налога, или таможенные льготы могут быть ориентированы и на производства за пределами сектора обращения с отходами, которые выбирают переработанные исходные материалы вместо полноценного исходного сырья.

К сожалению, единственным вариантом, рассматриваемым как НДТ в отношении утилизации отходов в России, является их сжигание. В данной связи необходимо отметить, что в ряде стран сжигание мусора облагается налогом, преследуя цели снизить уровень вредных веществ, образующихся в процессе сжигания. При этом с 2020 г. в действующее законодательство по обращению с отходами введено понятие “энергетическая утилизация”, в рамках которого ТКО используются в качестве возобновляемого источника энергии. Причем законодатели сделали существенную оговорку о том, что энергетическая утилизация возможна после извлечения из ТКО полезных компонентов на объектах обработки.

Однако у операторов отсутствует экономическая заинтересованность по извлечению из мусора полезных компонентов, поскольку доходы от продаж вторичных ресурсов переработчикам вычитаются из регулируемого тарифа. В результате извлечение из ТКО полезных фракций не производится либо составляет ничтожный процент. Очевидно, что сохранение этого противоречия приведет к ухудшению экологической ситуации и обострению социальных конфликтов по отношению к локациям мусорных полигонов и функционированию мусоросжигательных заводов, даже применяющих НДТ. Следует также отметить, что после введения статуса налоговых агентов по налогу на добавленную стоимость в отношении изготовителей металлолома и макулатуры подобная деятельность

резко смещается в неформальный сектор, что не позволяет реализовать политику ответственного отношения к утилизации. Обращение с отходами производства и потребления как новая сфера производственной деятельности активно развивается, расширяется заинтересованность в рециклинге ТБО, выстраиваются ее новые форматы, в том числе государственно-частное партнерство¹⁵. В этой связи вопросы выстраивания системного экономического механизма деятельности в сфере обращения с отходами, изучение степени влияния налоговой системы на эту деятельность требуют дальнейшего исследования.

Обсуждение

Вопрос о налоговой или неналоговой природе отдельных видов обязательных платежей является дискуссионным. В мировой практике состав экологических налогов рассматривается с двух позиций. Во-первых, экологические налоги представляются как обширная группа обязательных платежей, включающая, помимо собственно налогов на прямой или оценочный вред окружающей среде (факты загрязнения, размещения отходов, вредные выбросы, использование высокотоксичного топлива в производственной деятельности), также налоги на транспортные средства, акцизы на энергетические ресурсы и платежи за пользование природными ресурсами, включая их добычу¹⁶. Во-вторых, для целей международного статистического учета экологическим признается такой налог, налоговая база которого может быть количественно оценена исходя из негативного влияния деятельности плательщика на окружающую среду¹⁷.

В современной российской налоговой системе экологические налоги не представлены, а платежи, взимаемые в связи с вредом, причиняемым окружающей среде, в рамках бюджетной классификации рассматриваются как неналоговые доходы. Это вытекает из наличия ряда условий взимания, требующих индивидуального подхода к деятельности налогоплательщика, включая определение ставок и корректирующих коэффициентов, а также из отсутствия в законе четких критериев для определения налогооблагаемых показателей, что прямо запрещено налоговым законодательством.

Вместе с тем, можно констатировать, что развитие публичных доходов может привести к мутации условий действия конкретных видов обязательных платежей, что потребует соответствующего изменения их статуса. Так, с 2017 г. в Российской Федерации фактически введены новые правовые подходы к взиманию платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду на основе принципа “загрязнитель платит”. В результате сформировались четкие критерии определения негативного воздействия как объекта обложения, что позволило закрепить правила оценки базы и зафиксировать ставки для осуществления расчета в зависимости от вида загрязнения, а также установить правила для увеличения либо уменьшения рассчитанных сумм платежа в зависимости от степени вредного воздействия либо от реализации мероприятий по снижению причиняемого вреда.

Анализ обязательных платежей экологического характера (платежей за негативное воздействие, утилизационного и экологического сборов) свидетельствует о том, что им в полной мере присущи все квалифицирующие признаки налогов, сформированы обязательные условия взимания, которые соответствуют критериям установления налога, определенным в ст. 17 Налогового кодекса РФ. В этой связи, на наш взгляд, необходимы волевые усилия законодателей для трансформации существующей системы регулярных неналоговых платежей экологической направленности в экологический налог.

Это позволит не только улучшить регламентацию исчисления и взимания, повысить эффективность администрирования, что, в свою очередь, обеспечит усиление регулирующего воздействия данного обязательного платежа, но и объективно учесть величину фискальной нагрузки на экономику. Вместе с тем, включение в Налоговый кодекс платы за негативное воздействие на окружающую природную среду, которое планировалось в 2020 г., отложено, в том числе по причине отсутствия возможностей для осуществления эффективного контроля налоговых органов за деятельностью плательщиков, поскольку система взимания платы сложна с технической точки зрения, требует специальных знаний и навыков осуществления контрольных процедур.

По мнению авторов, дискуссия о статусе обязательных платежей в данном контексте не имеет практического значения, так как и неналоговые доходы являются перспективным источником расширения доходов бюджетов субъектов РФ¹⁸. В этой связи налоговый статус обязательного платежа имеет предпочтение только лишь с позиции системной организации процедур администрирования.

Заключение

Выбор налоговых и фискальных инструментов поддержки и развития ответственного отношения бизнеса и общества в целом к управлению отходами производства и потребления на основе НДТ должен основываться на процедурах стратегического планирования, предполагающих их вовлеченность в реализацию национального проекта “Экология”, аналогичных проектов и программ регионального и местного уровня. При этом возмещение расходов на реализацию экологосберегающих технологий управления отходами может быть обеспечено как за счет общих доходов бюджетов, так и за счет внедрения дополнительных платежей, например, курортного сбора, а также привлечения бизнеса на условиях государственно-частного партнерства, что позволяет реализовать программный подход в управлении бюджетными ресурсами, включая оценку бюджетной эффективности предоставляемых налоговых льгот¹⁹.

Налоговая политика может оказывать существенное воздействие на внедрение и развитие прогрессивных технологий, в том числе в сфере утилизации и размещения отходов от хозяйственной деятельности и бытовых отходов. Основной целью налогового стимулирования является создание заинтересованности в применении экологически безопасных вариантов обращения с отходами и/или предотвращение их образования. Это может быть обеспечено введением налогов и сборов, которые препятствуют производству отходов либо использованию менее желательных технологий обращения с отходами, или посредством налоговых льгот/скидок, которые способствуют сокращению или повышению стоимости отходов. Для эффективного применения этих инструментов необходима тесная координация между федеральными, региональными и местными органами власти.

¹ Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176. Доступ из справ. правовой системы “Консультант Плюс”.

² URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Ejegodnik_2019.pdf. С. 82.

³ Thornton M. Disposal is Not Free: Fiscal Instruments to Internalize the Environmental Costs of Solid Waste. IMF Working Papers, 2019. С. 4.

⁴ Казаков В.В., Поролло Е.В. Налоговая политика и ее влияние на общественное развитие // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 319. С. 155.

⁵ URL: <https://www.rbc.ru/business/21/01/2020/5e256c3a9a79476b4e020006>.

⁶ Кузнецов Н.Г., Пономарева М.А., Родионова Н.Д. Значение экологического налогообложения в стимулировании внедрения наилучших доступных технологий (НДТ) в цифровой экономике // Финансовые исследования. 2019. № 3 (64). С. 112.

⁷ Правовые и регулятивные инструменты выполнения принципов Директивы о комплексном контроле и предотвращении загрязнения - анализ подхода ЕС. Национальная стратегия гармонизации. Анализ пробелов законодательства // Гармонизация экологических стандартов. ЕС-Россия. Программа сотрудничества. URL: www.iprc-russia.org. С. 112.

⁸ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ “Об охране окружающей среды” (ред. от 26.07.2019).

⁹ Бюро НДТ : [офиц. сайт]. URL: <http://burondt.ru>.

¹⁰ Директива Совета 1999/31/ЕС от 26.04.1999 “О захоронении отходов на полигонах”. URL: <https://base.garant.ru/2563786>.

¹¹ Llopart J., Sastre S., Puig-Ventosa I. Mind the gap: A model for the EU recycling target applied to the Spanish regions // Waste Management. 2018. № 79. P. 415. DOI: 10.1016/j.wasman.2018.07.046.

¹² URL: <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-lft1-a-general-guide-to-landfill-tax/excise-notice-lft1-a-general-guide-to-landfill-tax#landfill-tax-unauthorised-sites>.

¹³ Review on Impact of Landfill Tax for Waste Management in EU Countries / J.-K. Park, M.-J. Jung, S.-H. Moon, N.-H. Lee // Journal of Korea Society of Waste Management. 2018. № 35. DOI: 10.9786/kswm.2018.35.3.191.

¹⁴ Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management. Paris : OECD Publishing, 2016. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>. P. 7-8.

¹⁵ Митько О.А., Согомонян Л.А. Логистическая организация рециклинга твердых бытовых отходов в Ростовской области // Финансовые исследования. 2016. № 4 (53). С. 162.

¹⁶ Экологическое налогообложение. Теория и мировые тренды : моногр. для магистрантов / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. Москва : Юнити-Дана, 2018. С. 40, 74, 310.

¹⁷ Environmental Taxes. A Statistical Guide, Eurostat, 2001.

¹⁸ Иванова О.Б., Рукина С.Н. Управление региональным бюджетом // Финансовые исследования. 2012. № 2 (35). С. 91.

¹⁹ Романова Т.Ф., Андреева О.В., Отришко М.О. Повышение результативности бюджетных расходов - важнейшее направление деятельности публично-правовых образований // Финансовые исследования. 2017. № 2 (55). С. 65.

Поступила в редакцию 17.07.2020 г.

STRENGTHENING THE INCENTIVE EFFECT OF ENVIRONMENTAL TAXATION WHEN IMPLEMENTING THE BEST AVAILABLE TECHNOLOGIES FOR WASTE PROCESSING AND DISPOSAL*

© 2020 N.G. Kuznetsov, S.G. Tyaglov, M.A. Ponomareva, E.V. Porollo**

Environmental taxation is a recognized and effective tool for state regulation of rational environmental management in all developed countries, as well as in Russia. Tax instruments provide incentives to reduce waste, deepen recycling, use the best available technologies of production processes and waste disposal that minimize negative environmental effects. The experience of developed countries shows that the effectiveness of tax instruments can be ensured by strict control over the implementation of both tax and environmental legislation. The payer and consumer, as well as society as a whole, have the right to know and should understand how tax instruments work in practice. In Russian practice, the understanding of taxation processes in terms of environmental priorities has not been formed, and the dynamics of the quality of the environment and its components indicate an increasing economic burden on natural ecosystems. In this regard, tax incentives to improve the management of production and consumption waste based on the best available technologies should be based on strategic planning procedures involved in the joint implementation of environmental projects and programs at the federal, regional and local levels.

Keywords: environmental taxes, state environmental policy, environmental protection, best available technologies, solid waste management, waste recycling.

Highlights:

- ◆ suggested as incentives for environmental actions by setting the coefficient to 0 after implementation of best available technologies to rates of fees for emissions/discharges of pollutants to the rates of payment for the volume or mass of waste subject to accumulation and practically used since the formation in its own production or delivered for use within the statutory period;
- ◆ it is proved that the purpose of tax incentives is to create interest in the use of environmentally friendly waste management options and/or prevent their formation;
- ◆ an approach has been formulated for setting fees from producers (or consumers), which allows providing state funding for waste collection and processing and is based on the collateral principle, in which the fees paid are fully or partially returned to consumers.

* The article was prepared with the financial support of the RFBR in the framework of scientific project No. 19-010-00860 "Formation of an organizational and economic mechanism for managing the sustainable development of regional innovation systems based on the best available technologies".

** Nikolay G. Kuznetsov, Doctor of Economics, Professor, Honoured Scientist of the Russian Federation, Head of the Economic Theory Department. E-mail: ng-kuznecov@mail.ru; Sergey G. Tyaglov, Doctor of Economics, Professor of the Economy of the Region, Industries and Enterprises Department. E-mail: tyaglov-sg@rambler.ru; Marina A. Ponomareva, Doctor of Economics, Professor of the Regional Economy, Industries and Enterprises Department. E-mail: yuma@list.ru; Elena V. Porollo, Candidate of Economics, Associate Professor of the Finance Department. E-mail: andreyf@donpac.ru. - Rostov State University of Economics.

Received for publication on 17.07.2020