



Налоговое регулирование охраны окружающей среды

И. Н. Швецова,
доцент,
кандидат экономических наук,
Т. А. Найденова,
доцент,
кандидат экономических наук,
Сыктывкарский
государственный университет
имени Питирима Сорокина,
naydenovata@mail.ru

Современное мировое развитие сталкивается с новыми вызовами, связанными с нарастанием негативного воздействия на окружающую среду, истощением природных ресурсов, что ведет к обострению социальных проблем и ограничивает возможности дальнейшего развития. Это предполагает необходимость формирования нового финансового механизма охраны окружающей среды, обеспечивающего возмещение экологического ущерба, возникающего в процессе хозяйственной деятельности. Кроме того, заключение Российской Федерацией международных соглашений, в частности, ратификация в 2004 г. Киотского протокола¹, обязывает внести существенные изменения в финансовый механизм охраны окружающей среды.

Регулирование охраны окружающей среды осуществляется разными способами:

1. Установлением максимального уровня вредных выбросов организаций или требования использования для уменьшения количества выбросов экологически эффективных инновационных технологий. В обоих случаях для разработки разумных правил необходима полная информация о деятельности организаций определенных отраслей и о возможностях использования альтернативных технологий, но получить такую информацию сложно.

2. Государственным регулированием поведения субъектов рынка — экономическими программами, призванными объединить частные стимулы и общественную эффективность. Государство имеет возможность интер-

нализовать внешние эффекты с помощью налогообложения деятельности, порождающей отрицательные экстерналии, и субсидирования деятельности, сопровождающейся положительными внешними эффектами.

В мировой практике различают три формы платы за негативное воздействие на окружающую среду: налог, сбор, платеж. Выделение различных видов платы за негативное воздействие на окружающую среду связано, в первую очередь, с возможностью оказания такого воздействия на природные объекты разными способами.

В настоящее время взимается плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; плата за хранение, захоронение отходов производства и потребления. Для остальных видов негативного воздействия не разработан порядок взимания платы, не утверждены необходимые нормативы, что придает нормам ст. 16 Федерального закона № 7-ФЗ от 10.01.02 "Об охране окружающей среды" декларативный характер.

Роль платы за негативное воздействие на окружающую среду проявляется в трех основных функциях: фискальной, стимулирующей и компенсационной.

Фискальная функция платы выражается в том, что она обладает признаками, присущими налоговым инструментам, и заключается в отчуждении денежных средств у хозяйствующих субъектов, оказывающих

Роль платы за негативное воздействие на окружающую среду проявляется в трех основных функциях: фискальной, стимулирующей и компенсационной

¹ Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (подписан в г. Киото 11 декабря 1997 г.).

Рассматривая способы решения проблем загрязнения, экономисты обычно отдадут предпочтение налогам Пигу, позволяющим добиться снижения уровней вредных выбросов с меньшими издержками для общества

негативное воздействие на окружающую среду. Для фискальной функции не важен целевой характер аккумулируемых средств. Она связана с публичным характером самих отношений по поводу взимания платы.

Стимулирующая функция платы нацелена на заинтересованность хозяйствующих субъектов самостоятельно сокращать негативное воздействие на окружающую среду с применением экономических стимулов.

Компенсационная функция платы реализуется посредством установления целевого назначения средств, которые в дальнейшем должны использоваться для восстановления благоприятного состояния окружающей среды и возмещения ущерба, причиненного здоровью человека.

Названные функции определяют специфику платы за негативное воздействие на окружающую среду. На их основе представляется возможным дать определение платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду — это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый в денежной форме с хозяйствующих субъектов (организаций и индивидуальных предпринимателей) в пользу государства с целью возмещения расходов бюджета на природоохранные мероприятия и мотивации их к использованию экологически чистых технологий.

Поскольку в сфере охраны окружающей среды существуют недостатки законодательства, в частности, касающиеся и принципа платности, необходимо его совершенствование в направлении повышения экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в соблюдении природоохранных требований.

Рассматривая способы решения проблем загрязнения, экономисты обычно отдают предпочтение налогам Пигу², позволяющим

добиться снижения уровней вредных выбросов с меньшими издержками для общества.

Артур Пигу в 1920 г. впервые предложил использовать инструменты налогообложения при конфликтах, связанных с социально значимыми, трудно поддающимися денежной оценке и являющимися внешними для рынка эффектами, которые называют экстерналиями.

Применительно к отношениям, связанным с охраной окружающей среды, общественно значимый интерес в сокращении загрязнения является экстерналией, лежащей вне интересов участников рынка. Государство для удовлетворения запросов общества может использовать в данном случае два инструмента: установить жесткое императивное правило, определяющее верхнюю границу загрязнения для организаций, или же применить гибкий подход, обложив налогом такое загрязнение. Во втором случае проявляет себя стимулирующий механизм, согласно которому меньшее загрязнение будет экономически оправдано. Это и есть налог Пигу — своеобразный переходный мостик между экологией и экономикой или между общественным интересом и частным [4, с. 235–236].

В экономическом плане важнейшая задача состоит в создании механизма, позволяющего сопоставлять наносимый производственной деятельностью ущерб окружающей среде с выгодами, которые общество получает от соответствующей деятельности. Ее решение позволило бы "интернализировать" ущерб окружающей среде, включить его в производственные издержки фирм и на этой основе добиться такого положения дел, когда привычным для рыночной экономики способом определялся бы "оптимальный" уровень загрязнений" [6, с. 65].

В сущности, налог Пигу устанавливает цену на право загрязнения окружающей среды. Так же как рынки распределяют то-

2 Налог Пигу — налог, введенный для корректировки влияния негативного внешнего эффекта.

Недооценка фискальной роли платы за негативное влияние на окружающую среду и ее экологической значимости обуславливает необходимость исследования проблем ее государственного регулирования

вары среди тех покупателей, которые оценивают их наиболее высоко, налог Пигу распределяет права на загрязнение среди тех заводов, которые несут самые высокие издержки по уменьшению выбросов. Какой бы уровень загрязнения ни выбрали власти, налог позволяет им достичь цели с наименьшими общими издержками. Он стимулирует предприятия к разработке новых, безотходных технологий производства, позволяющих снизить сумму налога, который им приходится платить. Налог Пигу является не только источником денежных поступлений для властей, но и средством повышения экономической эффективности [4, с. 235, 236].

Рассмотрим практику реализации основных функций платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Реализация фискальной функции

Данная функция имеет целью пополнение доходов государства и реализуется путем направления средств в бюджеты различного уровня бюджетной системы без указания на целевой характер их дальнейшего использования. Динамика платежей за негативное воздействие на окружающую среду в Республике Коми представлена³ в таблице 1.

Наблюдается устойчивая тенденция снижения платежей за негативное воздействие на окружающую среду. В 2017 г. общий объем собранных платежей составил 99 596 тыс. руб., что на 83,1 % меньше, чем в 2016 г.

Фискальная роль платы за негативное воздействие на окружающую среду в Республике Коми представлена⁴ в таблице 2.

Удельный вес платы за негативное воздействие на окружающую среду в общей сумме платежей за пользование природными ресурсами составляет 0,1 – 2,0 %. Это свидетельствует о незначительной фискальной роли платы, связанной с формированием бюджетных ресурсов.

Отметим, что недооценка фискальной роли платы за негативное влияние на окружающую среду и ее экологической значимости обуславливает необходимость исследования проблем ее государственного регулирования.

Бюджетным кодексом РФ установлено, что плата за негативное воздействие на окружающую среду отнесена к неналоговым доходам бюджетов и распределяется в пропорции: федеральный бюджет – 5 %, в бюджет субъекта Российской Федерации – 40 %, в бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением – 55 %.

ТАБЛИЦА 1

	тыс. руб.						
Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего налоги, сборы и регулярные платежи	42317886	50954532	59080902	66301276,9	80207079,7	70606904	88333591
Платежи на негативное воздействие на окружающую среду	248480	485112	883105	1316578,4	677930	588233	99596

³ Государственный доклад о состоянии окружающей среды Республики Коми в 2011–2018 гг. <http://mpr.rkomi.ru/content/4683/Госдоклад>.

⁴ Рассчитано авторами по данным Государственного доклада о состоянии окружающей среды Республики Коми в 2011–2018 гг. <http://mpr.rkomi.ru/content/4683/Госдоклад>.

ТАБЛИЦА 2

Показатель	%						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Удельный вес платы за негативное воздействие на окружающую среду в общей сумме налогов, сборов и регулярных платежей	0,6	0,9	1,5	2,0	0,8	0,8	0,1
Удельный вес платы за негативное воздействие на окружающую среду в общей сумме платежей за пользование природными ресурсами	0,6	0,9	1,5	2,0	0,9	0,9	0,1

Реализация стимулирующей функции

На практике стимулирующая функция реализуется с помощью системы дифференцированных ставок по каждому загрязняющему веществу, которые умножаются на объем такого вещества, попавшего в окружающую среду.

Иными словами, чем меньше загрязняется окружающая среда, тем меньше величина платы за негативное воздействие, что, в свою очередь, предполагает стимул для хозяйствующих субъектов к более экологичному производству.

Как показывает практика, стимулирующая функция в полной мере не работает, в том числе из-за низкой ставки платы за негативное воздействие на окружающую среду. Между тем уже ведется работа по модернизации стимулирующей функции данной платы. Так, согласно Федеральному закону от 21.07.14 № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2019 г. при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам платы применяются повышающие и понижающие коэффициенты. В частности, при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду в 2019 г. применяется повышающий коэффициент 1,04.

В целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду и внедрению наилучших доступных технологий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам такой платы применяются понижающие коэффициенты от 0 до 0,33 при размещении отходов в зависимости от класса опасности (п. 6 ст. 16.3 Федерального закона от 10.01.02 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды").

Отметим, что реализация принципа платности за негативное воздействие на окружающую среду подразумевает не только внесение в бюджет обязательных платежей, но и обязанность субъектов хозяйственной деятельности инвестировать средства как в текущие затраты, так и в капитальные вложения с целью снижения негативного воздействия их деятельности на окружающую среду и восстановления ее нарушенного состояния.

Реализация компенсационной функции

Целевой характер изымаемых средств имеет для компенсационной функции очень важное значение. Организационной формой осуществления данной функции являются

Несвоевременное или неполное внесение платы влечет за собой ответственность в виде пени в размере одной трехсотой действующей на день уплаты пени ключевой ставки Банка России, но не более чем в размере 0,2 % за каждый день просрочки

экологические фонды, фонды воспроизводства и охраны природных ресурсов. Кроме того, необходимо разделение платы на части с различным целевым назначением либо установление нескольких видов платы за использование одного и того же ресурса с различным правовым режимом в зависимости от характера их дальнейшего использования [5, с. 84].

При утрате целевого характера средств происходит их растворение в бюджете, и в этих условиях компенсационная функция перестает работать, что, на наш взгляд, в настоящее время и имеет место.

Администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 03.03.17 № 255 "Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду" контроль за исчислением платы осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами. Предметом контроля являются правильность исчисления, полнота и своевременность внесения платы в бюджет.

Несвоевременное или неполное внесение платы влечет за собой ответственность в виде пени в размере одной трехсотой действующей на день уплаты пеней ключевой ставки Банка России, но не более чем в размере 0,2 % за каждый день просрочки.

Соккрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения или иного вредного

воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке данных, полученных при осуществлении производственного экологического контроля, информации, содержащейся в заявлении о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, декларации о воздействии на окружающую среду, декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчете о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию, — влечет наложение административного штрафа.

В Республике Коми⁵ наблюдается значительный объем задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду (табл. 3).

Доля задолженности в сумме начисленных платежей составляет в 2017 г. 12,6 % и по сравнению с 2011 г. существенно выросла — в 2,4 раза. Высокий уровень задолженности и ее рост свидетельствуют о недостаточно эффективном администрировании платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Эффективность платы за негативное воздействие на окружающую среду

Для оценки эффективности системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду в Республике Коми⁶ сравним два показателя (табл. 4): объем поступлений платежей за негативное воздействие на окружающую среду и объем выбросов за-

5 Рассчитано авторами по данным Государственного доклада о состоянии окружающей среды Республики Коми в 2011–2018 гг. <http://mpr.rkomi.ru/content/4683/Госдоклад>.

6 Государственный доклад о состоянии окружающей среды Республики Коми в 2011–2018 гг. <http://mpr.rkomi.ru/content/4683/Госдоклад>.

ТАБЛИЦА 3

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Начислено, тыс. руб.	262518	481089	2630196	1290100,0	703166,2	143346	113913
Поступило, тыс. руб.	248480	485112	883105	1316578,4	677930,3	588233	99596
Задолженность, тыс. руб.	14038	–	1747091	–	25236	–	14317
Удельный вес задолженности в сумме начисленных платежей, %	5,3	–	66,4	–	3,6	–	12,6

ТАБЛИЦА 4

Показатель	тыс. руб.						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Платежи на негативное воздействие на окружающую среду, поступающие в республиканский бюджет Республики Коми	248480	485112	883105	1316578,4	677930	588233	99596
Объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников	–	688,222	774,322	707,012	612,232	568,846	450,889

грязняющих веществ в окружающую среду (атмосферный воздух).

Данные таблицы демонстрируют тенденцию снижения объема платежей за негативное воздействие на окружающую среду, поступающих в республиканский бюджет Республики Коми, на 83,1 % и объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 20,8 % (в 2017 г. по сравнению с 2016 г.). Корреляционно-регрессионный анализ показал, что с уменьшением объемов выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду снижаются и суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду (коэффициент корреляции – 0,75).

В результате проведенного исследования предлагаем следующее:

– заменить плату за негативное воздействие на окружающую среду специальным налогом для хозяйствующих субъектов, которые порождают внешние эффекты, – налогом Пигу;

– в Налоговый кодекс РФ ввести главу, в которой представить определение специального налога за негативное воздействие на окружающую среду, выделить налогоплательщиков и основные элементы налога;

– передать администрирование этого специального налога налоговым органам для воздействия на плательщиков, нарушающих законодательство о налогах и сборах ■

Литература

1. Безубов В. А. Оценка эффективности платежей за негативное воздействие на окружающую среду в России // Инновационная наука. 2016. № 12-1. С. 27–29.
2. Вержицкий Д. Г., Часовников С. Н. Формирование понятия "Экологический рынок" и его роль в современных условиях // Вестник КемГУ. 2012. № 4 (52) Т. 1. С. 279–284.
3. Марын Е. В. К вопросу о плате за негативное воздействие на окружающую среду // Сибирский торгово-экономический журнал. 2016. № 1(22). С. 96–98.
4. Мэнкью Н., Тейлор М. Микроэкономика. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2015. 544 с.
5. Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды / Т. В. Петрова. – М.: Зерцало, 2000. – 192 с.
6. Россия на пути к современной и динамичной экономике / под ред. акад. А. Д. Некипелова, В. В. Ивантера, С. Ю. Глазьева. М.: РАН, 2013. 93 с.
7. Устойчивое развитие северных (арктических) территорий: специфика, методические подходы к оценке, практика применения: монография/под ред. Г. А. Князевой. Киров: Аверс, 2017. 118 с.