

УДК 336.226.44

Т.П. Филичева¹

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

И.Д. Горкина²

Центр инноваций и высоких технологий «Концепт»
Москва. Россия

О переводе природоохранных платежей в статус экологического налога

Перевод природоохранных платежей в статус налогов и внесение соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации – вопрос спорный и сложный. Выдвигая на передний план задачу повышения фискальной дисциплины, вопрос этот оказывается слабо проработанным и несбалансированным, игнорирует стимулирующий и компенсационный характер публичных экологических платежей, снижая эффективность природоохранной политики государства и создавая новые правовые коллизии природоохранного законодательства.

Ключевые слова и словосочетания: квазиналоговые платежи, загрязнение окружающей среды, природоохранные платежи.

T.P. Filicheva

Vladivostok State University of Economics and Service.
Vladivostok. Russia

I.D. Gorkina

Center of innovations and high technologies "Concept"
Moscow. Russia

About transfer of environmental payments to the status of the environmental tax

The transfer of environmental payments to the status of taxes and the introduction of appropriate amendments to the Tax code of the Russian Federation is a controversial and complex issue. Putting forward the task of increasing fiscal discipline, this issue is poorly developed

¹ Филичева Татьяна Петровна – канд. геогр. наук, доцент кафедры экономики и управления, e-mail: tatyana.filicheva@vvsu.ru

² Горкина Ирина Дмитриевна – канд. геогр. наук, ведущий консультант Центра инноваций и высоких технологий «Концепт», e-mail: ig799@mail.ru

and unbalanced, ignores the stimulating and compensatory nature of public environmental payments, reducing the effectiveness of environmental policy of the state and creating new legal conflicts of environmental legislation.

Keywords: quasi-tax payments, environmental pollution, environmental payments.

Введение

В сентябре 2018 г. Правительство Российской Федерации одобрило основные подходы по включению в Налоговый кодекс Российской Федерации платежей, имеющих квазиналоговый характер, в том числе платы за негативное воздействие на окружающую среду (природоохранные платежи), экологического и утилизационного сборов, до настоящего времени налогами не являвшимися [1].

Следует отметить, что основным отличием налога от квазиналога является то, что он, как правило, является возмездным и с правовой точки зрения не тождествен понятию налога. В отличие от налога, квазиналог не имеет юридически однозначно принятого определения, представляя, как правило, различные сборы, пошлины, взносы [2]. В настоящее время неналоговые платежи формально находятся за пределами налоговой системы и регулируются отдельными отраслевыми законами и нормативными актами.

По статистическим данным, общая «цена вопроса» по основным квазиналоговым платежам составляет порядка 220 млрд рублей в год, однако эта сумма весьма волатильна (рис. 1).

Основные квазиналоговые платежи в бюджет в 2017 г.

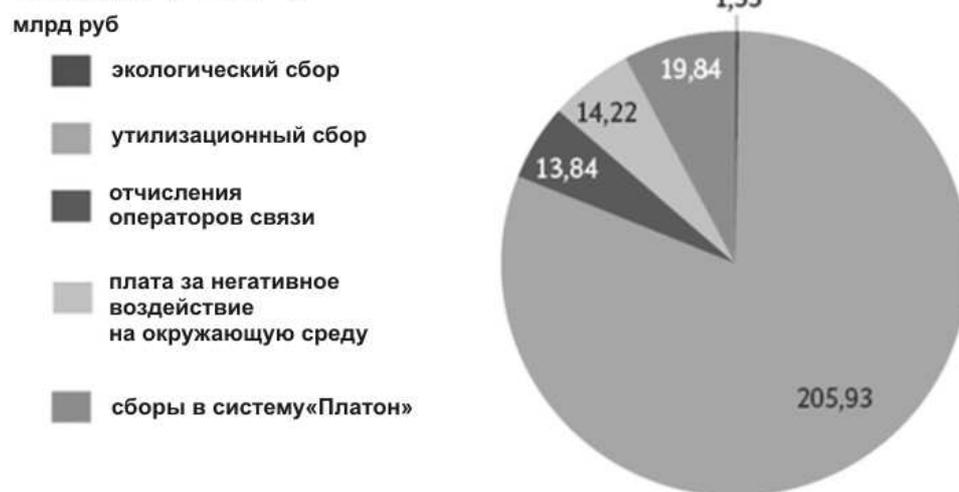


Рис. 1. Основные квазиналоговые платежи в бюджет в 2017 году

Предмет и источниковая база исследования

История природоохранных платежей в России началась в 1991 году с принятием постановления Совета Министров РСФСР от 09.01.1991 № 13 «Об утверждении на 1991 год нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ

в природную среду и порядка их применения» с целью «перехода к экономическим методам управления природоохранной деятельностью [3]. Принятию постановления предшествовал почти годовой эксперимент по созданию экономического механизма природопользования и охраны окружающей среды. Эксперимент проводился в 29 субъектах Российской Федерации и позволил определить размеры и порядок взимания платы за загрязнение окружающей среды и апробировать на практике методы формирования и направления использования экологических фондов. Постановление на основе данных эксперимента утвердило нормативы платы за выбросы/сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов, коэффициенты экологической ситуации и экологической значимости. Природоохранные платежи, которые осуществлялись за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятия, стали обязательными для всех хозяйствующих субъектов независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности. Платежи поступали в экологический (государственный внебюджетный) фонд и расходовались на выполнение природоохранных мероприятий на отдельных предприятиях. Законом РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об охране окружающей природной среды» (ст. 20) определялся ряд существенных признаков данного платежа: субъекты платежа – природопользователи (предприятия, учреждения, организации, деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду); объект налогообложения – виды вредного воздействия на окружающую природную среду (выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты в составе сточных вод, размещение отходов производства и потребление); в общей форме налоговая база – нормативные и сверхнормативные выбросы и сбросы, размещение отходов, ставки платы по каждому загрязняющему веществу и виду отхода, пропорции перечисления платы в бюджеты и внебюджетные фонды. Полномочие устанавливать порядок определения платы и ставки платы было предоставлено Правительству Российской Федерации [4; 5].

В 2001 году государственный экологический фонд был ликвидирован, и природоохранные платежи «растворились» в бюджетной системе Российской Федерации. За последние годы институт природоохранных платежей принципиально не изменился [6].

Методы исследования, методологические принципы и инструменты

Перечислим основные научные и практические результаты исследования законодательства, позволяющие однозначно принять изменение статуса природоохранных платежей.

Налоговый кодекс Российской Федерации (ст. 13) относит к федеральным налогам и сборам ряд налогов и сборов в сфере природопользования, в том числе налог на пользование полезными ископаемыми, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, водный налог [7].

Однако в Налоговом кодексе Российской Федерации не определены признаки платежей за загрязнение окружающей среды, а также плательщики экологического налога и его элементы. В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2002 год» доходы федерального бюджета, поступающие в 2002 году, формируются за счет налогов, сборов, пошлин и других платежей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет (ст. 8), в том числе за счет платежей за пользование природными ресурсами, к числу которых отнесена плата за нормативные и

сверхнормативные выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, а также установлена сумма этих поступлений (Приложение 4) [8].

В 2002 году Конституционный Суд РФ в своем определении отметил, что «платежи, как необходимое условие получения хозяйствующим субъектом права осуществлять хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, являются обязательными публично-правовыми платежами (в рамках финансово-правовых отношений) за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и её восстановлению» и представляют собой форму возмещения последствий негативного воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства. По сути, природоохранные платежи носят компенсационный характер и являются по своей правовой природе не налогом, а фискальным сбором [9].

В определении Конституционного Суда РФ также отмечается, что природоохранные платежи не обладают рядом признаков, присущих налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле, и, следовательно, не включаются в систему налогов, которая согласно ст. 75 (часть 3) Конституции Российской Федерации подлежит установлению федеральным законом.

Как мы видим, вопрос о том, являются ли природоохранные платежи налогом или сбором, ни Федеральным законом «Об охране окружающей среды» ни Налоговым кодексом Российской Федерации до настоящего времени не урегулирован. И основная проблема здесь кроется в понятийной сфере, решение которой откроет возможность решения многих проблем природоохранного регулирования.

Основная часть исследования

В качестве основного аргумента в поддержку введения экологического налога взамен традиционных платежей за негативное воздействие на окружающую среду в виде фискального сбора законодателями рассматривается положение о низкой эффективности их взимания и о возможности увеличения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации «за счет улучшения качества администрирования, то есть возможности применения мер налоговой, административной и уголовной ответственности, способов обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов, механизма принудительного и бесспорного взыскания». Представляется, что указанный тезис не в полной мере соответствует действительности.

Одним из принципов взимания природоохранных платежей является использование их на выполнение природоохранных мероприятий, включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности. Основаниями для отнесения мероприятий к природоохранным являются: повышение экологичности выпускаемой продукции; сокращение объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу или сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, а также размещение отходов и т.д. Поэтому сокращение природоохранных платежей, поступающих в бюджетную систему Российской Федерации, рассматривается как следствие реализации крупнейшими промышленными предприятиями страны масштабных инвестиционных программ, направленных на модернизацию существующих и создание принципиально новых производственных мощностей, позволяющих значительно сократить уровень негативного воздействия на окружающую среду, что может избежать сверхнормативного воздействия и применить повышающие ко-

эфициенты при расчете платы. Сокращение платежей происходит также за счет повышения производственной дисциплины: работа в соответствии с разрешительной документацией, сдача отчетов и выполнение природоохранных программ (рис. 2).

Платежи за негативное воздействие на окружающую среду в консолидированный бюджет РФ, млрд руб.

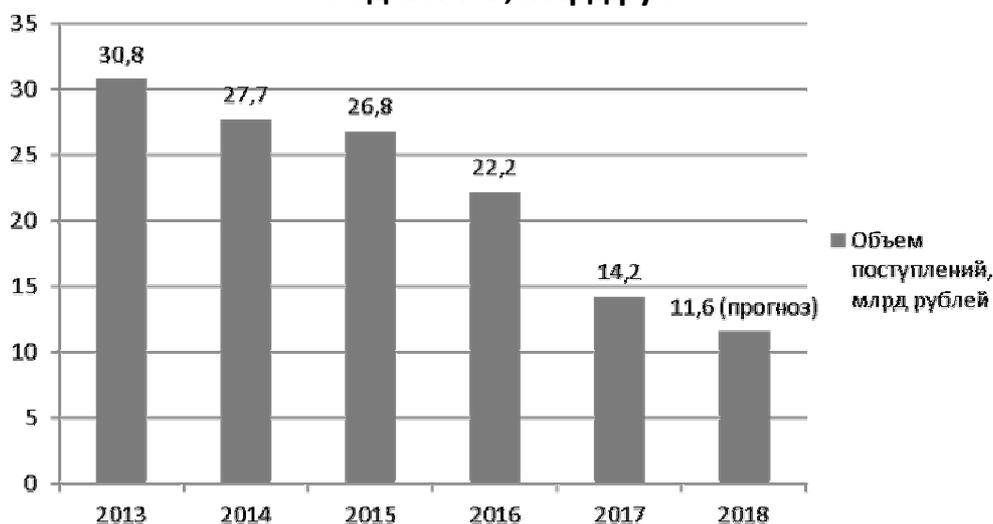


Рис. 2. Динамика природоохранных платежей в бюджет Российской Федерации (по данным Государственных докладов «Об охране окружающей среды в Российской Федерации» [11])

Следует отметить, что в ближайшие 3–5 лет объем природоохранных платежей сократится в связи с внедрением новых доступных технологий (НДТ) в базовых отраслях промышленности и применением коэффициента «0» при расчете природоохранных платежей за объем или массу выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду и за объем или массу отходов производства и потребления, подлежащих накоплению и фактически использованных с момента образования в собственном производстве [6]. В связи с этим указание на то, что неэффективное администрирование природоохранных платежей является ключевым фактором снижения объемов соответствующих поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, некорректно.

В материалах, предложенных для обоснования целесообразности перевода природоохранных платежей в статус налога, отсутствует какая-либо информация или статистические данные, подтверждающие тезис об имеющих хоть сколько-то массовый характер прецедентах уклонения природопользователей от внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду. Большая часть разбирательств по вопросам платы за загрязнение окружающей среды связана, как правило, с оспариванием правомерности начисления платы и вопроса-

ми возмещения экологического вреда, что вполне закономерно, учитывая сложность и неоднозначность природоохранного законодательства в данной части.

Таким образом, основания для перевода платежей в налоги более чем спорные – ведь фактически предлагают рассматривать в качестве уклонения от уплаты природоохранных платежей законную (и, как показывают многочисленные решения судебных инстанций, зачастую вполне обоснованную) защиту имущественных интересов хозяйствующих субъектов, а вместо создания условий, которые позволяли бы обеспечить баланс интересов сторон, и упрощения правил администрирования природоохранных платежей предлагается «стимулировать» хозяйствующих субъектов угрозой привлечения к уголовной ответственности или применением других репрессивных механизмов.

С процедурной точки зрения введение экологического налога предполагает не упрощение фискального администрирования по сравнению с существующей схемой взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, а его усложнение. Помимо налогоплательщика и администратора (налогового органа) предусматривается участие в процедурах администрирования налога природоохранного органа (Росприроднадзора), подтверждающего достоверность информации о фактических уровнях негативного воздействия на окружающую среду, правильности расчета платы, определения расчета налогооблагаемой базы для конкретного плательщика, применения коэффициентов и т.п.

Очевидно, что достижение эффекта «улучшения администрирования» (повышения собираемости) может осуществляться только за счет усиления административного давления, усложнения процедур применения понижающих коэффициентов (вычетов) и зачета природоохранных мероприятий в счет уплаты налога, развития практики уголовного преследования предпринимателей в связи с неуплатой экологического налога, что существенно ухудшит правовое положение хозяйствующих субъектов и состояние инвестиционного климата в стране.

Таким образом, даже несмотря на декларируемый принцип фискальной нейтральности, перевод природоохранных платежей в статус налогов создает существенные риски для добросовестных природопользователей. Конфликт интересов, порождаемый противоречием между задачей сокращения объемов негативного воздействия на окружающую среду, неизбежно влекущего за собой сокращение «налоговой базы», и задачей повышения собираемости экологического налога, приведет к дальнейшему снижению регулятивной функции экологических платежей, сокращению возможности для снижения налоговой базы за счет реализации природоохранных мероприятий. Даже при ведении предприятиями максимально активной политики по снижению негативного воздействия на окружающую среду предельная величина налогового вычета по экологическому налогу не сможет превысить 70% от исчисленной за налоговый период суммы налога. Такой подход плохо коррелирует с декларируемым переходом на принципы технологического нормирования на основе наилучших доступных технологий, в рамках которого с 2019 года значительному числу промышленных компаний предстоит осуществить масштабные природоохранные расходы в связи с реализацией программ повышения экологической эффективности и переходом на НДТ.

Крен в сторону фискальной составляющей природоохранных платежей ставит под вопрос возможность реализации целого ряда обсуждаемых в настоящее время инициатив по реформированию природоохранного законодательства, в

частности, зачету части природоохранных платежей на выполнение природоохранных мероприятий.

Наконец, принятие предлагаемых изменений в налоговое законодательство Российской Федерации может привести к утрате возможности использования наработанных в ходе многолетней правоприменительной практики решений, обеспечивающих баланс интересов сторон при урегулировании имущественных споров по вопросам загрязнения окружающей среды. В настоящее время предприятие, вносящее плату за негативное воздействие, оказывается защищенным от требований покрыть экологический ущерб в полном объеме негативного воздействия, поскольку сумма внесенной платы уменьшает размер исчисленного экологического вреда. В силу того, что в соответствии с ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации налог представляет собой индивидуально безвозмездный платеж, перевод платы в статус экологического налога сделает невозможной прямую трансляцию описанного выше принципа в нормы природоохранного законодательства. Таким образом, у природоохранных органов возникнет право требовать возмещения вреда окружающей среде в полном объеме оказанного воздействия без учета уплаченного налога. Такая ситуация приведет к увеличению финансовой и административной нагрузки на бизнес, снижению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности отечественной экономики.

Схожие возражения имеются и относительно перевода в статус налога экологического сбора, условия уплаты которого установлены Федеральным законом «Об отходах производства и потребления» [10]. Экологический сбор – отдельная плата за утилизацию товаров, упаковки или товаров в упаковке. С точки зрения государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности приоритетным способом реализации расширенной ответственности производителей и импортеров (обязанности по утилизации отходов от использования выпущенных ими в обращение товаров) является ее самостоятельное исполнение, предусматривающее прямые инвестиции в создание инфраструктуры сбора, сортировки и утилизации отходов от использования товаров и упаковки или заключение договоров на оказание услуг по утилизации с действующими на рынке предприятиями, т.е. формирование производителями и импортерами различных товаров постоянно растущего платежеспособного спроса на услуги отрасли по утилизации отходов. Исходя из логики закона, уплата экологического сбора в бюджетную систему Российской Федерации является лишь альтернативным способом реализации расширенной ответственности производителя в том случае, когда бизнес не имеет возможности исполнить ее самостоятельно.

Выводы

Подводя итоги, отметим, что перевод природоохранных платежей в статус экологического налога исказит целеполагание природоохранного законодательства «загрязнитель – платит». Безальтернативный налоговый платеж лишает предприятия законодательно предусмотренной возможности самостоятельного исполнения ответственности за негативное воздействие на окружающую среду и перекладывает эту ответственность на государство. Как говорится, «заплатил налоги – и спи спокойно».

Конфликт интересов, порождаемый противоречием между задачей сокращения объемов негативного воздействия на окружающую среду, неизбежно вле-

кущего за собой сокращение «налоговой базы», и задачей повышения собираемости экологического налога, приведет к дальнейшему снижению регулятивной функции экологических платежей, к новым противоречиям в природоохранном законодательстве, до неузнаваемости перекроив принципы природоохранного регулирования.

Противоречие между природоохранными и фискальными целями препятствует проведению взвешенной экологической политики. Любое смягчение действующих законодательных требований (хотя бы до уровня исполнимых) будет означать сокращение «природоохранных» поступлений в бюджеты всех уровней.

1. О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации). Законопроект. [Электронный ресурс]. URL: regulation.gov.ru
2. Волков В. В. Фискальный сбор как источник неналоговых доходов бюджета: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009.
3. Об утверждении на 1991 год нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду и порядка их применения: Постановление Совета Министров РСФСР от 09.01.1991 № 13.
4. Об охране окружающей природной среды: Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года.
5. Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632.
6. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017).
7. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ.
8. О федеральном бюджете на 2002 год»: федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ.
9. По запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров»: определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 № 284-О.
10. Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24.06.1998 N 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018).
11. Государственные доклады «О состоянии окружающей среды в Российской Федерации» за 2013-2017 гг. Минприроды России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchey_sredy_rossiyskoy_federatsii/

Транслитерация

1. "About modification of the Tax code of the Russian Federation and some legal acts of the Russian Federation" (regarding inclusion of separate non-tax payments in the Tax code of the Russian Federation). Bill. Available at: regulation.gov.ru
2. Volkov V.V. Fiskal'nyj sbor kak istochnik nenalogovyh dohodov byudzheta: avtoref. dis.... kand. jurid. nauk: 12.00.14. M., 2009.
3. Ob utverzhdenii na 1991 god normativov platy za vybrosy zagryaznyayushchih veshchestv v prirodnyuyu sredy i poryadka ih primeneniya: Postanovlenie Soveta Ministrov RSFSR ot 09.01.1991 № 13.
4. Ob ohrane okruzhayushchej prirodnoj sredy: Zakon RSFSR ot 19 dekabrya 1991 goda.

5. Ob utverzhdenii Poryadka opredeleniya platy i ee predel'nyh razmerov za zagryaznenie okruzhayushchej prirodnoj sredy, razmeshchenie othodov, drugie vidy vrednogo vozdejstviya: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 28 avgusta 1992 g. № 632.
6. Federal law of 10.01.2002 № 7-FZ (as amended on 31.12.2017) «On environmental protection»
7. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ
8. Po zaprosu Pravitel'stva Rossijskoj Federacii o proverke konstitucionnosti Postanovleniya Pravitel'stva Rossijskoj Federacii «Ob utverzhdenii Poryadka opredeleniya platy i ee predel'nyh razmerov»: opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 10.12.2002 № 284-О.
9. O byudzhetnoj klassifikacii Rossijskoj Federacii (v red. ot 7 maya 2002 goda): federal'nyj zakon ot 15 avgusta 1996 goda № 115-FZ.
10. Ob othodah proizvodstva i potrebleniya: federal'nyj zakon ot 24.06.1998 № 89-FZ (red. ot 29.07.2018).
11. State reports «On the state of the environment in the Russian Federation» for 2013–2017 of the Ministry of natural resources of Russia. Available on site: http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_i_ob_okhrane_okruzhayushchej_sredy_rossiyskoj_federatsii/

© Т.П. Филичева, 2018

© И.Д. Горкина, 2018

Для цитирования: Филичева Т.П., Горкина И.Д. О переводе природоохранных платежей в статус экологического налога // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2018. Т. 10. № 4. С. 49–57.

For citation: T.P. Filicheva, I.D. Gorkina. About transfer of environmental payments to the status of the environmental tax // *The Territory of New Opportunitites. The Herald of Vladivostok State University of Economocs and Service*, 2018, Vol. 10, №4, pp. 49–57.

DOI dx.doi.org/10.24866/VVSU/2073-3984/2018-4/049-057

Дата поступления: 04.12.2018