

ЗНАЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПЛАТЕЖЕЙ В РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ

В этой статье рассматривается значение экологических платежей в региональное развитие через формирование специального фонда в бюджетных средствах. Во введении актуальность проблемы выдвинута. Нерациональное использование природных ресурсов может привести к нарушению стабильности современного и будущих поколений. Уничтожение государственных экологических фондов и отмену Федерального экологического фонда русской Федерации может привести к нехватке в бюджеты всех уровней и разрушения экологических программ и мероприятий в регионе.

Ключевые слова: экологические фонды, бюджетные средства, экономические рычаги, экономические реформы, рента.

В современных условиях развитие и эффективное использование природно-сырьевой базы России становится главным фактором роста ее экономики. Нерациональное природопользование приводит к дальнейшему нарушению устойчивости существования современных и будущих поколений и требует выработки новых способов хозяйствования, обеспечивающих сбалансированное эколого-экономическое развитие общества. Поэтому платежи за пользование природными ресурсами в системе факторов реализации природно-ресурсной политики государства являются особо значимыми. Платежи за природные ресурсы установлены с целью экономического регулирования природопользования, стимулирования рационального и комплексного использования различных видов природных ресурсов и охраны окружающей среды, формирования денежных средств для охраны и воспроизводства природных ресурсов в условиях рыночной экономики. Они призваны оказать стимулирующее влияние на повышение эффективности использования и охраны земель,

¹ © Галина Михайловна Пышкина, Старший преподаватель кафедры финансов и налогов Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, ул. Гоголя 41, г. Владивосток, Приморский край, 690014, Россия. E-mail: Galina.Pyshkina@vvsu.ru.

² © Лидия Николаевна Мишунина, доцент Дальневосточного государственного технического университета.

V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

лесов, водных объектов и недр, добычи и рационального использования минерально–сырьевых ресурсов и продуктов их переработки.

Поскольку в настоящее время экологический фактор является серьезнейшим ограничителем экономического роста, постольку одной из первоочередных задач российской экономики, является интернализация экологических внешних эффектов путем формирования эффективного механизма платного природопользования, создания адекватной системы платежей за пользование природными ресурсами, природными условиями и ассимиляционным потенциалом окружающей природной среды. Существование отрицательных экологических внешних эффектов приводит к тому, что объем производства оказывается ниже эффективного. Для достижения устойчивого развития необходимо обеспечить трансформацию экологических внешних эффектов путем формирования эффективного механизма платного природопользования, создания адекватной системы платежей за пользование природными ресурсами и за загрязнение окружающей природной среды.

Платность является одним из основных принципов рационального природопользования. Платными являются пользование природными ресурсами и негативное воздействие на окружающую среду.

В то же время система экологических платежей и налогов в Российской Федерации до сих пор не разработана.

Согласно Федеральному закону от 10.01.2002 г. № 7–ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее ФЗ ООС) к видам негативного воздействия на окружающую среду относятся:

- выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ;
- сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в поверхностные и подземные водные объекты, а также на водосборные площади;
- загрязнение недр, почв;
- размещение отходов производства и потребления;
- загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий.

До июня 2002 года определение и взимание экологических платежей осуществлялось на основании Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7–ФЗ «Об охране окружающей среды» С целью приведения платежей в соответствие с уровнем инфляции периодически проводилась индексация платы.

Устанавливались два вида базовых нормативов платы:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах допустимых нормативов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, другие виды вредного воздействия в пределах установленных лимитов (временно согласованных нормативов).

Базовые нормативы платы устанавливались по каждому ингредиенту загрязняющего вещества (отхода), виду вредного воздействия с учетом степени опасности их для окружающей природной среды и здоровья населения.

Для отдельных регионов устанавливались коэффициенты к базовым нормативам платы, учитывающие экологические факторы (природно-климатические особенности территорий, значимость природных и социально-культурных объектов).

Дифференцированные ставки платы определялись как произведение базовых нормативов платы на коэффициенты, учитывающие экологические факторы.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в размерах, не превышающих установленные природопользователю предельно допустимые нормативы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемы размещения отходов, уровни вредного воздействия, определялись путем умножения соответствующих ставок платы на величину указанных видов загрязнения и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за загрязнение окружающей природной среды в пределах установленных лимитов определялась путем умножения соответствующих ставок платы на разницу между лимитными и предельно допустимыми выбросами, сбросами загрязняющих веществ, объемами размещения отходов, уровнями вредного воздействия и суммирования полученных произведений по видам загрязнения.

Плата за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды определялась путем умножения соответствующих ставок платы за загрязнение в пределах установленных лимитов на величину превышения фактической массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ, объемов размещения отходов, уровней вредного воздействия над установленными лимитами, суммирования полученных произведений по видам загрязнения и умножения этих сумм на пятикратный повышающий коэффициент.

В случае отсутствия у природопользователя оформленного в установленном порядке разрешения на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов вся масса загрязняющих веществ учитывалась как сверхлимитная.

Платежи за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов, уровни вредного воздействия осуществлялись за счет себестоимости продукции (работ, услуг), а платежи за превышение их — за счет прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя.

Такой порядок, действовал вплоть до 2000 , система внебюджетных экологических фондов была фактически упразднена Постановлением Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 721 «О ликвидации Федерального экологического фонда Российской Федерации».

V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

Возникает вопрос о том, кто будет обеспечивать контроль за целевым расходованием средств по утвержденным и отработанным процедурам, которые соответствуют международным стандартам и контроль за полнотой и своевременностью поступления средств в бюджет от природопользователей.

Следует отметить принципиальное отличие экологических фондов от целевых бюджетных фондов, формирующихся за счет налоговых поступлений за пользование природными ресурсами.

Действующая система взимания платы за загрязнение окружающей среды не может быть механически трансформирована во взимание экологического налога. Экологические фонды в отличие от прочих упраздненных целевых бюджетных фондов, аккумулирующих средства за пользование природными ресурсами, не имеют стабильной налогооблагаемой базы. В настоящее время и до введения в действие статьи из II части Налогового кодекса, касающейся экологического налога, территориальные органы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам не в состоянии обеспечить контроль за правильностью и полнотой перечисления природопользователями платежей за загрязнение окружающей среды.

Платежи за загрязнение окружающей среды, формирующие на 80–90% доходную часть государственных экологических фондов, уплачиваются природопользователями только при доказательстве факта и размера загрязнения по каждому загрязняющему веществу. Порядок, при котором плата за загрязнение рассчитывается природопользователями и никем не контролируется полнота и правильность расчетов, приведет к существенному снижению объемов средств, поступающих в бюджет. Задачей государственных специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды является:

- согласование допустимого для каждого предприятия вредного воздействия по каждому виду загрязняющего вещества;
- определение массы загрязняющих веществ, воздействующих на окружающую среду.

В настоящее время согласование величины платы больше не входит в их должностные обязанности

В соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» целью воздействия на предприятие через платежи является не взимание платы, а уменьшение вредного воздействия, следовательно, и уменьшение величины платы за загрязнение вследствие осуществления мероприятий, предотвращающих или компенсирующих вредное воздействие в местах фактического загрязнения. Не случайно законом оговорено, что большая часть платежей за загрязнение окружающей среды должна расходоваться на мероприятия местного уровня.

В последнее время произошли значительные преобразования, затрагивающие деятельность государственных органов по обеспечению охраны окружающей среды:

- преобразования в системе управления охраной окружающей природной среды вызвали резкое сокращение государственного контроля за загрязнением окружающей среды на уровне городов и районов;

- осуществлен демонтаж налаженной системы взимания и расходования платежей за загрязнение окружающей среды до введения в действие новой системы в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации в части статьи, касающейся экологического налога.

Только в некоторых субъектах Российской Федерации благодаря активной законодательной и текущей деятельности представительных и законодательных органов власти выполняются плановые задания по формированию доходной части бюджетов и целевому использованию собранных средств. В целом по Российской Федерации следует отметить существенное сокращение поступления средств в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

Перечисление средств, взимаемых за загрязнение окружающей природной среды, через территориальные органы Федерального Казначейства Минфина России запутало учет задолженности и обеспечение целевого расходования собираемых средств.

В бюджет Российской Федерации через филиалы ФЭФ РФ поступали средства за правонарушения в сфере природопользования и охраны ресурсов морской среды в территориальных морях, континентальном шельфе и исключительной экономической зоне, являющихся собственностью федеральной, а не субъектов Российской Федерации. Указанные средства взыскивались в соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» федеральными служащими. При упразднении ФЭФ РФ эти средства оказались утерянными для федерального бюджета и в дальнейшем будут поступать в бюджеты субъектов Российской Федерации. Доля этих средств значительно уменьшилась.

При перечислении средств, взимаемых за загрязнение окружающей природной среды через территориальные органы Федерального Казначейства Минфина России, территориальные органы МПР или экологические фонды лишились права бесспорного списания долгов с природопользователей. Территориальные органы МНС могут это сделать только в части налогов, а не платежей в экологические фонды.

Возникает вопрос о правомочности взыскания территориальными органами МНС России через Арбитражный суд задолженности каждого из многочисленных неплательщиков за предшествующие годы.

V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

Поскольку управление средствами территориальных фондов осуществляют органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальные экологические фонды без поддержки федерального экологического фонда не смогут оказать влияние на выбор объектов финансирования.

Информация о платежах за загрязнение как конкретных природопользователей, так и субъектов Российской Федерации будет утеряна, а действия территориальных экологических фондов разобщены, что приведет к падению платежей в Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации, нерациональному расходованию собранных средств и в целом негативно отразится на экологической безопасности страны.

Объявленная в качестве цели упразднения Федерального экологического фонда Российской Федерации прозрачность поступления и расходования средств в бюджет не достигается.

Только в 10–15 субъектах Российской Федерации может осуществляться целевое расходование собираемых платежей и выделение из бюджета средств для поддержания экологической обстановки в регионе, достаточных для предотвращения экологических катастроф. В большинстве регионов собираемость средств снизится и расходоваться они будут на цели, не связанные с природоохранной деятельностью (например, выплата заработной платы служащим бюджетных организаций, пенсий и др.).

Федеральный экологический фонд Российской Федерации являлся координатором системы экологических фондов и обеспечивал финансирование природоохранных программ и проектов межгосударственного, федерального, межрегионального, регионального и даже местного значения с целью недопущения катастрофического загрязнения окружающей среды. Неоднократно оказывалась срочная адресная помощь дотационным регионам, в которых имеются зоны экологического бедствия (например, пожары в центральных регионах страны 2010 году, загрязнение реки Амур 2009 год.).

За счет средств системы экологических фондов на международном, национальном и местном уровнях создан массив материальных и нематериальных активов. За счет средств ФЭФ РФ в последние годы финансировалась разработка нормативной правовой базы по взиманию экологических платежей, в том числе методики по расчету новых платежей, новых базовых нормативов платы и др.

Еще один аспект функционирования экологических фондов связан с их признанием на международном уровне. Страны ОЭСР поддерживают введение и использование принципа, в соответствии с которыми «загрязнитель платит» за наносимый им ущерб и отвечает за соблюдение природоохранного законодательства. Комитет по Экологической Политике Европейской Экономической Комиссии ООН одобрил использование

специально предназначенных фондов в период перехода к рыночной экономике для ликвидации последствий прошлого загрязнения. Средства, предоставляемые экологическими фондами, будут необходимы еще долгое время, поскольку предпринимаются попытки достичь значительных изменений как в экономической, так и в экологической области. Эффективность деятельности экологических фондов зависит не только от финансовых ресурсов, но и от усилий по организационному укреплению, развитию политических реформ и последовательности в области обеспечения выполнения природоохранных требований.

В целях исключения уменьшения поступлений в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации необходимо предпринять меры по сохранению Федерального экологического фонда Российской Федерации в виде государственного предприятия, осуществляющего:

- оперативную, координирующую и методическую связь МПР России с территориальными экологическими фондами субъектов Российской Федерации;
- сопровождение Федеральных целевых экологических программ, анализ и контроль за целевым расходованием выделенных Минфином России средств по утвержденным и отработанным процедурам, которые соответствуют международным стандартам;
- контроль за полнотой и своевременностью поступления средств в бюджет от природопользователей на основе статистической отчетности.

Необходимо через внесение изменений в закон «О федеральном бюджете на 2011 год» и закон «О внесении дополнений в Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» закрепить сохранение (впредь до создания новой нормативной базы) экологических фондов субъектов Российской Федерации для ведения указанной работы.

Ликвидация целевых экологических фондов целесообразна тогда, когда на государственном уровне обеспечено достаточное финансирование контроля за загрязнением окружающей среды, реальное постоянное соблюдение предприятиями допустимых норм вредного воздействия, финансирование экологических программ и мероприятий по ликвидации существующего загрязнения окружающей среды.

Ни одно из перечисленных условий в Российской Федерации не выполняется. Из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на экологические нужды выделяется все меньше средств, а износ основных фондов на предприятиях достигает 70–90%.

Необходимо четко помнить, что налоги — это обязательный платеж, используемый в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Налоги не предполагают обязательного целевого использования. Поскольку экологический налог в соответствии с

V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

частью 1 Налогового кодекса Российской Федерации является федеральным, распределение его между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации будет осуществляться не в пропорции 19% и 81%, а в соответствии с законом о федеральном бюджете на соответствующий год. В очередной раз будет нарушен принцип Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» расходования средств на конкретные природоохранные мероприятия в местах фактического загрязнения.

Пополнение бюджета целесообразно и оправдано за счет перечисления в них налогов за пользование недрами, водными объектами, часть которых поступала в фонды воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов и фонды восстановления и охраны водных объектов. Плата за природные ресурсы изначально носила рентный характер за право пользования природным ресурсом, являлась налогом, относилась на себестоимость, принимался упрощенный характер определения размера налога.

Разрушение системы государственных экологических фондов и в первую очередь упразднение Федерального экологического фонда Российской Федерации приведет к недополучению средств в бюджеты всех уровней и невыполнению экологических программ и мероприятий в регионе.

1. Налоговый кодекс, Часть 1, Часть 2, 2010 Новосибирск, Сибирское университетское издательство.

2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»; от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ.

3. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30.12.2001 г. № 194-ФЗ.

4. Постановление Правительства РФ «Федеральная служба по экологическому фонду России и экологические фонды в России» от 29.06.1992 г. № 442.

5. Постановление Правительства РФ «ликвидации Федерального экологического фонда России» от 11.10.2001 г. № 721

6. В. В. Петрунин «Перспективы развития арендных платежей в области использования природных ресурсов» 2005, Москва, ПРИОР.

7. Yumaev M.M., Прусова М. 2004, с. 66–72, «Система налоговых платежей за пользование недрами» Москва, ПРИОР

8. Романовский, М. В., О. В. Врублевский 2009г. С. 174 — 194 «Налоги и налогообложение» Санкт-Петербург, ПИТЕР, 6 издание.