

## СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ РФ: ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ К ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

**Н.К. Уланова**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления – «НИНХ»

n\_ulanova@mail.ru

Статья посвящена исследованию системы налогообложения природопользования в РФ, выявлению тенденций развития в сравнении с зарубежной практикой экологического налогообложения и обоснованию необходимости ее реформирования для повышения экологической ответственности бизнеса и экологической культуры населения.

**Ключевые слова:** налоговая политика, система налогообложения природопользования, фискальный анализ, природные ресурсы, рента, экологическое налогообложение, экологическая ответственность бизнеса и экологическая культура населения.

В современных условиях у государства как публично-правового образования возрастает экологическая функция в финансово-правовом обеспечении охраны окружающей среды и рационального природопользования.

На совещании по улучшению экологической обстановки в России, прошедшем 30 марта 2010 года, отмечалось, что в критическом состоянии по экологическим показателям находится около 15 % территории страны. Особенно неблагоприятная ситуация из-за загрязнения атмосферного воздуха и водных объектов, нарушения земель, связанного с размещением отходов производства и потребления. По оценке экспертов и практиков, основные вызовы в области формирования экологической ситуации в России и ее регионах обусловлены множеством факторов, прежде всего слабой экологической политикой как на федеральном, так и региональном уровнях, недостаточной увязкой ее с бюджетно-налоговой политикой. Чрезмерная централизация полномочий в сфере налогообло-

жения природопользования на федеральном уровне значительно ограничивает возможности региональных органов власти воздействия на природопользователей, повышения их экономической заинтересованности и экологической ответственности в соблюдении экологических требований и обеспечения экологической безопасности в регионе, активности в инвестировании природоохранных мероприятий.

Основы действующей системы налогообложения природопользования России заложены в 90-е годы. Современная российская система налогов и обязательных платежей за пользование природными ресурсами включает в себя налоги и платежи, связанные с добычей, разработкой и реализацией природных ресурсов – НДПИ, плату за лесопользование, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов и платежи за пользование природными ресурсами – водный и земельный налоги, платежи за загрязнение окружающей среды. В первой части НК РФ в систему на-

логовых платежей за природные ресурсы были включены лесной и экологический налоги, но в НК не было разъяснений, что же по существу представляет экологический налог. В 2005 году в НК РФ были внесены существенные изменения в налогообложение природопользования: исключение лесного и экологического налогов, другие изменения, которые, на наш взгляд, привели к тому, что государство потеряло возможность влиять на процесс природопользования через налоговый контроль и к ослаблению финансовой дисциплины по ресурсным и экологическим платежам. С введением федерального водного налога, заменившего региональный платеж за пользование водными объектами, существенно сократились возможности региональных органов власти в решении проблем загрязнения водных объектов. Так, в НСО сброс загрязненных сточных вод с 72,5 млн м<sup>3</sup> в 2005 году увеличился до 104,6 млн м<sup>3</sup> в 2008 году<sup>1</sup>. Водный налог в соответствии с БК РФ поступает в федеральный бюджет как налоговый доход и не увязывается с затратами по улучшению качества воды в регионах. В зарубежных странах, в отличие от российской практики взимания водного налога, система налогообложения водопользования включает в себя платежи как за забор поверхностных вод, так и за сброс сточных вод в зависимости от их качества. Платежи за сброс поступают в региональные бюджеты и направляются на финансирование программ по улучшению качества воды. В РФ за последние годы затраты государства на охрану и рациональное использование водных ресурсов снизились с

0,39 % в 2005 году до 0,25 % в 2010 году по доле в ВВП.

Загрязнение окружающей среды приносит значительный экономический ущерб хозяйству и здоровью людей. Взимаемые платежи за негативное воздействие на окружающую среду носят индивидуально-возмездный и компенсационный характер, являются не налогом, а фискальным сбором, вносимым природопользователем за загрязнение окружающей среды. Размеры платежей устанавливаются Правительством РФ и должны учитывать величину ущерба, администрирование платежей возложено на Ростехнадзор. Плательщиками платежей за загрязнение окружающей среды являются все субъекты предпринимательской деятельности, оказывающие какое-то негативное воздействие на окружающую среду. На плательщиков помимо внесения платы за загрязнение окружающей среды в соответствии с ФЗ «Об отходах производства и потребления», Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 (в редакции 01.07.05) и другими законодательными и нормативными актами возлагается обязанность разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. Все документы, разрабатываемые организациями и индивидуальными предпринимателями, подлежат обязательному согласованию и утверждению территориальными органами Минприроды России и Ростехнадзора. По оценке экспертов и практиков, для многих плательщиков возникает необходимость привлечения специализированных организаций, в том числе лабораторий. При этом затраты на разработку проекта нормативов негативного воздействия на окружающую среду значительно превышают сумму самих платежей. Увели-

<sup>1</sup> Бурматова О.П. Проблемы разработки региональной природоохранной стратегии / Под ред. А.С. Новоселова // Конкурентность и стратегические направления развития региона. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – С. 451–487.

чение объемов финансово-хозяйственной деятельности приводит к росту отходов и необходимости корректировки разработанных ранее проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Невершенство учета образования и накопления ТБО ослабляет заинтересованность природопользователей в соблюдении экологических требований<sup>2</sup>. Для бизнеса одним из источников доходов становятся доходы от реализации упаковочной тары, утилизация которой в России отсутствует, а загрязнение и вред окружающей среде велик. Так, за последние годы розничные сети во всех регионах наращивают выручку от продажи упаковочных материалов, которые в большинстве регионов не утилизируются и не перерабатываются. В годовой отчетности ритейлера «Магнит» указывается, что от реализации упаковочных материалов в 2012 году выручка составила 697,2 млн руб. По оценке экспертов, минимальная выручка ритейлера X5 Retail Group от продажи пакетов может составлять 900 млн руб. Использование биоразлагаемой упаковки в России ограничено из-за более дорогой цены. Население практически не вовлечено в сферу экологических отношений, что и определяет низкую экологическую культуру населения<sup>3</sup>.

При реформировании налоговой системы из системы налогов и сборов были выведены вначале лесные подати, а затем лесной налог. В настоящее время платежи взимаются в соответствии с лесным и иным законодательством и другими подзаконными

актами. По оценке экспертов и практиков, действующая система платности лесных ресурсов далека от совершенства как с фискальной, так и с регулирующей позиции. Ставки податей, утверждаемые Правительством России и органами государственной власти субъектов Федерации, не учитывают реальной рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда. Доля лесных податей в цене круглого леса в России составляет менее 4 %, в Финляндии – более 70 %, в Латвии – около 80 %. Уровень ставок лесных податей в России значительно ниже, например, по сравнению с США, Финляндией и Швецией более чем в 50 раз<sup>4</sup>. Регламентация системы платежей за пользование лесным фондом нормами гражданско-правовых отношений не позволяет в полной мере обеспечить сбор платежей и изъятие лесной ренты, осуществлять налоговый контроль реализации принципа платности лесных ресурсов и рационального лесопользования.

Оценить реализацию экологической функции государства в финансово-правовом обеспечении охраны окружающей среды и рационального природопользования можно на основе статистических данных о затратах на окружающую среду, налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты разных уровней (табл. 1).

Как показывает анализ, достаточно высокие поступления от налогов, сборов и регулярных платежей за добычу, разработку и реализацию природных ресурсов – НДПИ; стабильно малы платежи за пользование природными ресурсами и затраты на охрану окружающей среды. Региональные органы власти и управления, которые

<sup>2</sup> Жигачев А. Плата за загрязнение окружающей среды// Аудит и налогообложение, 2007. – № 1. – С. 56–60.

<sup>3</sup> Ведомости. – № 53 от 28.03.2013.

<sup>4</sup> Барулин С.В., Солнышкова Ю.Н. Налогообложение природопользования. – М.: Экономика, 2008. – 288 с.

фактически должны осуществлять реализацию мер по поддержанию необходимого уровня экологической безопасности в регионах, не имеют полномочий по введению платежей за негативное воздействие на окружающую среду и установлению их ставок. В соответствии с БК РФ платежи поступают в три бюджета по нормативу:

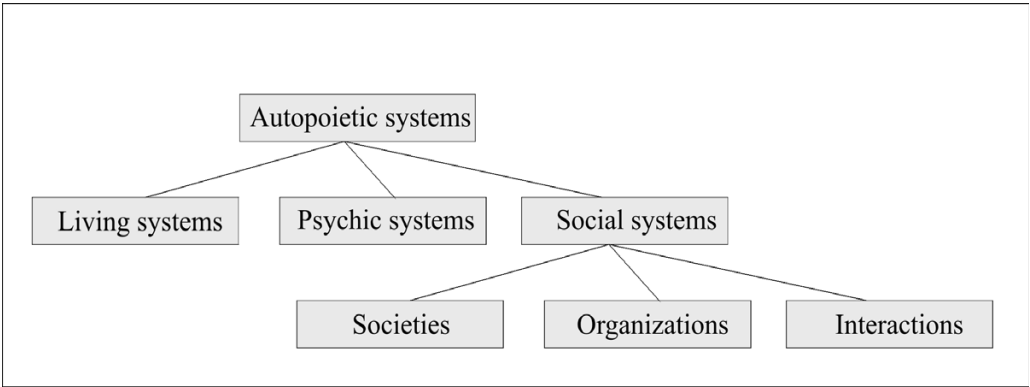
в федеральный бюджет – 20 %; в региональные и местные бюджеты по 40 %.

Затраты на охрану окружающей среды за последние годы снижаются. Так, затраты государства на охрану и рациональное использование водных ресурсов снизились с 0,39 % в 2005 году до 0,25 % в 2010 году по доле в ВВП.

Таблица 1

**Затраты на охрану окружающей среды и налоговые поступления за пользование природными ресурсами в РФ (в % к ВВП)**

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Затраты на охрану окружающей среды в РФ	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Налоги, сборы и регулярные платежи за добычу, разработку и реализацию природных ресурсов	4,4	3,7	4,2	2,8	3,2	3,8
Платежи за пользование природными ресурсами, в том числе за загрязнение окружающей среды		0,2	0,3	0,2	0,2	0,2



Совершенствование налогообложения в европейских странах осуществляется в направлении реализации экологической политики, которая существует и развивается на протяжении последних тридцати лет. Основными направлениями экологи-

ческой политики являются нормирование окружающей среды на уровне Сообщества, сохранение и развитие экономического механизма охраны окружающей среды, в том числе системы государственного финансирования экологических программ и усиле-

ние экологической направленности в налоговых системах. Под экологическими налогами понимают обязательные платежи, взимаемые за экологически опасную продукцию или процессы, рыночная цена данной продукции или процесса должна более точно отражать экологические расходы. Во многих странах мира действует система экономического стимулирования природоохранной деятельности в виде платежей за

загрязнение окружающей среды, экологических налогов и их сочетания. Достаточно интересен подход распределения поступивших платежей. Платежи за загрязнение окружающей среды аккумулируются в экологических фондах, целевое назначение которых – природоохранная деятельность, в региональных и местных бюджетах. Объекты и формы экологического налогообложения достаточно разнообразны.

Таблица 2

Платежи за загрязнение окружающей среды, применяемые в зарубежных странах

Страны	Платежи за загрязнение				Платежи за сбор и переработку загрязняющих веществ	Экологические налоги в ценах на продукцию	Административные меры (лицензии)	Дифференциация налога на прибыль	Субсидии (гранты, «мягкие налоги»)
	атмосферы воздуха	воды	отходами	шумом					
Россия	+	+	+	+					
Финляндия					+	+	+		+
Франция	+	+		+	+	+	+		+
ФРГ		+		+	+	+	+	+	+
Италия		+			+	+	+		
Япония	+			+	+		+		+
Швеция					+	+	+	+	+
Великобритания				+	+		+	+	
США			+	+	+	+	+		+

Сравнительный анализ систем налогообложения природопользования в России и зарубежных странах выявил следующие различия по ряду важнейших признаков.

Необходимо восстановление в законодательстве понятия «экологические налоги», взимаемых в соответствии с НК РФ. Экологические налоги в большей степени

реализуют регулирующую функцию по повышению значимости экологии как фактора общественной жизни, экологической ответственности бизнеса и экологической культуры населения.

Расширение компетенции региональных органов власти по взиманию платежей за негативное воздействие на окружающую среду региона.

Таблица 3

Основные различия систем экологического налогообложения в России и странах ЕС

Признак	ЕС	Россия
Идеология экологического налогообложения	Усиление экологической направленности в налоговых системах; влияние на поведение производителей и потребителей «загрязнитель платит»	«Платить за право загрязнять», низкие ставки платежей за загрязнение окружающей среды и низкий уровень администрирования этих платежей
Налоговый федерализм	Расширение компетенции региональных и местных органов власти по введению и взиманию налогов и сборов за загрязнение окружающей среды	Прерогатива федеральных органов власти, ограниченные возможности регулирования ставок налогов и платежей
Структура экологического налогообложения	Налоги: – ресурсные – продуктовый – на потребление вредной для окружающей среды продукции (топливо и др.) – на вторичную переработку или залоговую стоимость – таможенные пошлины на ввоз в страну экологически вредной продукции	Налоги: – НДС – водный – сбор за объекты животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов – земельный
Функции экологического налогообложения	Фискальная (снижение других налогов за счет поступлений от экологических налогов)  Регулирующая (цель: снижение производства экологически опасной продукции или процессов, а также стимулирование переработки отходов)	Фискальная

Поступления от экологических налогов должны быть основным источником финансирования экологической сферы и реализации федеральной и региональных программ, ориентированных на достижение целевых показателей по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

В настоящее время функции контроля за состоянием окружающей среды, введения и взимания налогов и платежей возложены на Минприроды, ФНС, Ростехнадзор. Региональные и муниципальные органы исполни-

тельной власти, их деятельность и функции разобщены, как следствие – рост негативного воздействия на природную среду и недостаточный контроль за своевременностью и полнотой уплаты платежей в бюджет.

Требуются законодательные меры по передаче функций по сбору и контролю за полнотой и своевременностью уплаты платежей за загрязнение окружающей среды налоговым органам при усилении контрольных функций Ростехнадзора за природопользователями.

Для компаний, оказывающих воздействие на окружающую среду, должна быть введена отчетность об экологической ответственности компании. Отчетность должна отражать затраты на содержание и ремонт основных фондов природоохранного назначения, реконструкцию и модернизацию объектов природоохранного назначения; расходы по захоронению экологически опасных отходов и платежи за загрязнение окружающей среды. Особо необходимо выделять затраты на природоохранные мероприятия за счет прибыли организации. Такая отчетность является обязательной для компаний в развитых странах.

### Литература

Барулин С.В. Налогообложение природопользования / С.В. Барулин, Ю.Н. Солнышкова. – М.: Экономика, 2008. – 288 с.

Бурматова О.П. Проблемы разработки региональной природоохранной стратегии / О.П. Бурматова; под ред. А.С. Новоселова // Конкурентность и стратегические направления развития региона. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2008. – С. 451–487.

Жигачев А. Плата за загрязнение окружающей среды / А. Жигачев // Аудит и налогообложение, 2007. – № 1. – С. 56–60.

Ведомости. – № 53 от 28.03.2013.