

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ РОССИИ В «ЗЕЛЕННОЙ» ЭКОНОМИКЕ

*И.И. МАТВИЕНКО, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Федеральный исследовательский центр комплексного изучения Арктики имени академика Н.П. Лаверова Уральского отделения Российской академии наук
e-mail: iim1978@rambler.ru*

Аннотация

В статье рассмотрены особенности экологического («зеленого») налогообложения в России на современном этапе. Процесс экологизации налогообложения в Российской Федерации идёт с некоторым отставанием от развитых стран, но в последние годы можно наблюдать положительные тенденции развития экологического налогообложения в России. Совершенствование экологического налогообложения в рамках «зеленой» экономики продолжается через оптимизацию налогов, сборов и неналоговых платежей, а также через государственное регулирование и контроль выбросов парниковых газов.

Ключевые слова: экологическое налогообложение, «зеленое» налогообложение, «зеленая» экономика, экологические налоги, Российская Федерация.

DOI: 10.31429/2224042X_2023_69_49

В современном обществе все больше совершенствуются и развиваются экономические методы и модели, направленные на переход к «зеленой» экономике, благодаря которым можно было бы обеспечить рост экономики и создать богатства без вреда для окружающей среды. С 2000-х гг. во многих европейских странах постепенно идет трансформация государственного регулирования от административно-принудительных мер к практике использования рыночных инструментов, например, таких, как налоги, в целях установления экологической безопасности. Еще в 1973 г. в Первой Программе действий Европейского сообщества в области охраны окружающей среды впервые была подтверждена необходимость применения налогов в целях экологической безопасности (Первая Программа была рассчитана на 1973—1976 гг.)

[17]. В 2011 г. Организация экономического сотрудничества и развития признала налоги в качестве ключевого инструмента сокращения ущерба для экологии и минимизации вреда для экономического роста [21], при этом были разработаны рекомендации по экологическому (или так называемому «зеленому») налогообложению для политиков.

Специальные экологические налоги [4, с. 41—45] в «зеленой» экономике — это необходимость и неизбежность, кроме того, именно экологические налоги могут стимулировать инновации, ведь развитие и внедрение новых технологий снизит в будущем затраты общества на решение экологических проблем. При грамотном применении государством всех возможностей экологических налогов возможно «...более успешно решать задачи устойчивого экономического развития...» [3, с. 38]. Экологические налоги на практике несут в себе удобство администрирования для государства и прозрачность применения для бизнеса и общества. Кроме этого экологические налоги могут предоставлять возможность перераспределять бюджетные средства на реализацию государственных программ и социально-экономических проектов, а также могут быть хорошим источником для пополнения бюджетов бюджетной системы государства, так как они выполняют фискальную функцию [16, с. 41]. Но стоит помнить, что введение новых налогов в экологической сфере — это непопулярная мера на практике, поскольку «...внедрение новых налогов может быть опасным и привести к социальной напряженности...» [2, с. 42]. Таким образом, в обществе все больше внимания уделяется экологическому налогообложению, при этом

«...“зеленое” налогообложение включено в структуру механизмов “зеленой” экономики...» [5, с. 74].

В настоящее время человек не может полностью отказаться от негативного влияния на природу, поскольку иначе не будет возможности производить жизненно важные блага для общества, но при этом человек стремится минимизировать загрязнения окружающей среды. Именно через экологическое налогообложение возможно достичь баланса в «зеленой» экономике, так как налоговые платежи могут стать инструментом регулирования экономических отношений и инструментом воздействия на окружающую среду и экономику. Официально эту идею предложил и развивал Уильям Нордхаус, получивший в 2018 г. Нобелевскую премию по экономике «за интеграцию изменения климата в долгосрочный макроэкономический анализ» [8]. Стоит добавить, что экологическое («зеленое») налогообложение должно быть направлено на соблюдение баланса интересов государства, общества и бизнеса.

Приоритетным механизмом на будущее в развитии «зеленой» экономики, по мнению многих западных экспертов и ученых, может выступать регулирование выбросов углерода. Углеродное регулирование выбросов парниковых газов — законодательно регулируемый процесс либо через установление налога, либо с помощью квотирования. Во многих европейских странах наблюдается тенденция по внедрению национальных систем регулирования выбросов парниковых газов в форме налога на углерод (углеродный налог). Данный налог может обеспечить экологически благоприятные условия жизни в современном обществе, сочетая их с технологическими и инновационными социально-экономическими решениями. Однако надо помнить, что налог на углерод — это инструмент, который можно использовать не только во благо, но и во вред. Положительным итогом регулирования углевода может быть сокращение загрязнений окружающей среды, стимулирование занятости и поддержание конкурентоспособности национальных производителей. При

этом производство может сместиться в страны, где углеродная политика отсутствует, что является существенным минусом введения углеродного налога. Таким образом, ярким примером «зеленого» налогообложения является налог на углерод (углеродный налог), которому в последнее время уделялось и уделяется все больше внимания и на международном уровне, и в Российской Федерации (далее — РФ) по поводу его целесообразности и необходимости.

Особенности экологического налогообложения в России на современном этапе. В РФ существует острая необходимость развития экологического налогообложения, поскольку в России многое расходится с мировой практикой по данному вопросу. Можно признать, что процесс экологизации налогообложения в РФ идёт с некоторым отставанием от развитых стран. По мнению М.А. Назарова и Д.Р. Орловой, «...в России все еще не создана единая система экологического налогообложения, которое является важным инструментом экологической политики государства...» [6, с. 114]. С данным утверждением можно согласиться, поскольку в налоговой системе РФ отсутствуют специальные экологические налоги и недостаточно разработано представление о необходимости их использования, хотя некоторые налоги и сборы, отраженные в Налоговом кодексе РФ (далее — НК РФ), и неналоговые платежи, которые требуется платить в результате нанесения вреда окружающей природе, можно отнести к элементам и разновидностям экологических налогов. Какие именно налоги, сборы и неналоговые платежи в России можно причислить к экологическому («зеленому») налогообложению? Стоит отметить, что в РФ отсутствует законодательно установленное понятие экологических налогов, что является пробелом в терминологии экологического налогообложения [19, с. 87].

Налоги и сборы, которые можно косвенно отнести к специальным экологическим налогам, законодательно урегулированные НК РФ [7], отражающие плату за воздействие общества и бизнеса на окружающую среду и в

какой-то степени компенсирующие экологический вред природе:

- 1) налог на добычу полезных ископаемых (гл. 26 НК РФ);
- 2) налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (гл. 25.4 НК РФ);
- 3) водный налог (гл. 25.2 НК РФ);
- 4) земельный налог (гл. 31 НК РФ);
- 5) транспортный налог (гл. 28 НК РФ);
- 6) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование водными биологическими ресурсами (гл. 25.1 НК РФ).

Налог на добычу полезных ископаемых, налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и водный налог — это налоги, которые вносят дисбаланс в экологическую обстановку в связи с ограниченностью водных и минеральных ресурсов. Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья и водный налог в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ) зачисляются по нормативу 100 % в федеральный бюджет РФ, а налог на добычу полезных ископаемых (в зависимости от вида добытого полезного ископаемого) — в федеральный бюджет РФ и бюджеты субъектов РФ [1].

Эксплуатация земельных участков и транспортных средств наносит вред окружающей среде, разрушая атмосферу и поверхностные почвы. Земельный и транспортный налоги призваны компенсировать этот вред, однако данные налоги не являются целевыми и зачисляются в бюджеты бюджетной системы РФ (земельный налог на 100 % — в местные бюджеты, транспортный налог на 100 % — в бюджеты субъектов РФ).

Сборы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами частично компенсируют причиненный ущерб окружающей среде в результате охоты на животных или ловли водных обитателей, при этом сборы также не являются целевыми и зачисляются согласно БК РФ в федеральный бюджет РФ и бюджеты субъектов РФ.

Стоит отметить, что указанные налоги и сборы в первую очередь предназначены для

пополнения бюджетов бюджетной системы РФ согласно бюджетному законодательству РФ, которые используются государством в совокупности для исполнения расходных обязательств в соответствии со ст. 84—86 БК РФ, поскольку на основании ст. 35 БК РФ расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета. Какая-то часть данных средств ежегодно используется и на природоохранные мероприятия, поскольку в бюджете любого уровня бюджетной системы РФ на основании ст. 21, 84—86 БК РФ присутствует статья расходов «Охрана окружающей среды», которая включает в себя следующие подразделы: «...экологический контроль; сбор, удаление отходов и очистка сточных вод; охрана объектов растительного и животного мира и среды их обитания; прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды; другие вопросы в области охраны окружающей среды...» [1]. Таким образом, ежегодно бюджетным законодательством РФ предусматривается финансирование природоохранных мероприятий за счет совокупных доходных источников, однако объемы финансирования в настоящее время в бюджетах всех уровней бюджетной системы государства недостаточны в рамках перехода к «зеленой» экономике.

Основные неналоговые платежи в РФ, которые можно отнести к экологическому («зеленому») налогообложению:

1. Экологический сбор платится импортерами и производителями товаров при утилизации продукции, утратившей свои потребительские качества. Экологический сбор на 100 % зачисляется в федеральный бюджет РФ, при этом по ст. 24.5 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» [9] расходование средств экологического сбора осуществляется в соответствии с БК РФ. Стоит отметить, что с 1 января 2022 г. законодательно закреплено, для чего используются и куда направляются средства утилизационного сбора, в том числе предусмотрено направление средств на финансирование утилизации отходов в рамках экологических норм.

2. Утилизационный сбор используется «...для защиты здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия эксплуатации транспортных средств...» [9]. По ст. 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» утилизационный сбор платят на нужды экологической безопасности за каждое транспортное средство, ввозимое на территорию РФ или произведенное на территории РФ с целью финансирования утилизации после эксплуатации транспортного средства в соответствии с экологическими нормами. Утилизационный сбор является целевым разовым платежом с производителей или покупателей транспортных средств и на 100 % зачисляется в федеральный бюджет РФ.

3. Плата за негативное воздействие на окружающую среду взимается по ст. 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» за «...выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления...» [10]. По БК РФ плата на 60 % подлежит зачислению в местные бюджеты и на 40 % — в бюджеты субъектов РФ. С 1 января 2022 г. плата носит целевой характер и используется только на те цели, которые определены ст. 16.6 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Ранее же целевое расходование платы не было предусмотрено, величину расходов на природоохранные мероприятия самостоятельно определяли региональные и муниципальные власти.

Совершенствование экологического налогообложения в РФ. В 2018 г. была предпринята попытка заменить плату за негативное воздействие на окружающую среду на специальный экологический налог, для чего был подготовлен законопроект, предлагающий дополнить НК РФ главой «Экологический налог» (законопроект от 13 августа 2018 г.) ID проекта: 02/04/08-18/00083016) [12]. Новый налог был предусмотрен к введению с 1 января 2020 г., но из-за противоречивости и недоработок законопроект был отложен на

неопределенный срок. Перевод на налоговые рельсы платы за негативное воздействие на окружающую среду в первую очередь был выгоден государству с точки зрения повышения эффективности налогового администрирования, поскольку если имеется статус «налога», то контроль за поступлением платы осуществляет Федеральная налоговая служба, обладающая необходимой информацией о деятельности хозяйствующих субъектов, а не Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор). За уклонение от уплаты экологического налога можно было бы применять не только административную ответственность, но и налоговую с уголовной ответственностью, что принесло бы дополнительные доходы в бюджетную систему государства, но больно бы ударило по бизнесу. Кроме этого для бизнеса новшества также содержали дополнительные трудности в декларировании и процедуре уплаты экологического налога, поскольку требовалось бы согласование данных с Росприроднадзором. Стоит отметить, что законопроект не гарантировал обществу, что на природоохранные мероприятия будет направляться больше средств, чем это было при применении платы.

Также был законопроект (от 2 октября 2018 г., ID проекта 02/04/10-18/00084496) [13], предусматривающий необходимость перевести утилизационный сбор под юрисдикцию НК РФ и дополнить его главой «Утилизационный сбор». Это было изначально предусмотрено Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 гг., где была предусмотрена необходимость систематизации действующих неналоговых платежей, которые имеют квазиналоговый характер. Там подчеркивалось, что «...введение в Налоговый кодекс утилизационного сбора взамен действующего в настоящее время неналогового платежа — обусловлено необходимостью обеспечения стабильности правил его исчисления и уплаты, а также предоставления хозяйствующим субъектам дополнительных

правовых гарантий при изменении ключевых элементов указанного платежа...» [11]. С экономической точки зрения включение утилизационного сбора в НК РФ выгодно в первую очередь для государства, поскольку позволит получать дополнительные денежные средства от применения дополнительных юридических мер ответственности (налоговой и уголовной). Для бизнеса же это создаст дополнительные финансовые расходы в случае нарушения налоговой дисциплины, а также негативно отразится на возможности возмещения сумм, затраченных на утилизацию транспортных средств, поскольку государством механизм утилизации до конца не проработан. Процедура возврата утилизационного сбора до сих пор слишком централизована, так как утилизационный сбор на 100 % зачисляется в федеральный бюджет.

Осенью 2021 г. Правительство РФ утвердило Стратегию социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. [20], где предусматривается, в том числе, изменение налоговой политики и развитие «зеленого» финансирования. Кроме этого в 2021 г. в докладе Всемирного банка об экономике России было предложено РФ ввести налог на углерод по аналогии с введением с 2023 г. углеродного налога в Европе, который позволит быстрее и эффективнее осуществить переход к «зеленой» экономике. Однако уже весной 2022 г. на фоне санкционной политики Запада из-за специальной военной операции на Украине встал вопрос о том, что реализация данной стратегии может быть отложена на неопределенный срок. Кроме этого повис в воздухе вопрос о целесообразности и необходимости интеграции с Западом по поводу углеродного налога. Но уже 6 марта 2022 г. было принято официальное решение [14] о проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах РФ (первый субъект РФ в эксперименте — Сахалинская область), которое предусматривает инвентаризацию и квотирование выбросов и поглощений пар-

никовых газов, а также обязательную углеродную отчетность. Летом 2022 г. было принято новое решение [15] о размере платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области. Стоит отметить, что реализация климатического (или фактически экологического) эксперимента началась с 1 сентября 2022 г. и завершится 31 декабря 2028 г.

Как отмечалось ранее, углеродное регулирование выбросов парниковых газов осуществляется в существующей практике через установление налога на углерод или с помощью квотирования. В РФ по ст. 8 Федерального закона «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» [14] теперь предусмотрено квотирование выбросов парниковых газов, а постановлением Правительства РФ [15] предусмотрена плата за превышение квоты выбросов, которая фактически выступает инструментом стимулирования для сокращения загрязнений окружающей среды, как и налог на углерод. Следовательно, данная плата за превышение квоты выбросов — это не что иное, как российский вариант западного углеродного налога, своеобразная специфическая альтернатива, имеющая квазиналоговый характер, через который предусматриваются государственное регулирование и контроль выбросов в рамках «зеленой» экономики. Пока еще нет определенности с тем, как именно будет проходить интеграция российской экологизации налогообложения с мировой, но уже явно прослеживается положительный результат в «зеленом» налогообложении РФ. Несмотря на внешнее санкционное давление РФ продолжает идти к стандартам «зеленой» экономики, которая направлена на устойчивый рост экономики и создание богатства без вреда для окружающей среды.

Следовательно, в настоящее время функции экологического налогообложения в РФ выполняются не специальными экологиче-

скими налогами, а другими существующими налогами и сборами, а также неналоговыми платежами. Налоги и сборы, урегулированные НК РФ, не имеют законодательно установленного целевого экологического назначения и используются для пополнения бюджетов бюджетной системы РФ, а все неналоговые платежи являются на данный момент целевыми и предназначены компенсировать вред окружающей среде. Появление российского варианта углеродного налога, т. е. платы за превышение квоты выбросов парниковых газов, — это шаг на пути дальнейшего совершенствования экологического налогообложения в РФ. Требуется продолжать экологизацию налоговой системы РФ и реформировать все платежи на экологической основе, так как экологические налоги — инструмент природоохранной политики.

Стоит в будущем переходить от косвенного экологического налогообложения, которое фактически существует в России последние годы, к прямому целевому налогообложению. Возможно, необходимо возродить и усовершенствовать целевой Федеральный экологический фонд РФ, который существовал в РФ в 1991—2001 гг. В рамках «зеленой» экономики есть необходимость вернуться к практике финансирования экологических проектов и программ через федеральный и территориальные экологические фонды, которые позволят лучше решать вопросы по охране окружающей среды. Стоит в перспективе какие-либо существующие налоги (налог на добычу полезных ископаемых, водный налог, транспортный налог или земельный налог) сделать целевыми налогами прямого экологического назначения, поступающими в федеральный и территориальные экологические фонды.

Положительным моментом экологизации налогообложения в РФ является законодательное установление целевого экологического назначения с 1 января 2022 г. по экологическому и утилизационному сборам, а также по плате за негативное воздействие на окружающую среду. Преимуществом экологизации в России также является законода-

тельное углеродное регулирование выбросов парниковых газов, утвержденное в 2022 г. в качестве эксперимента. Законодательная база экологического налогообложения претерпевает изменения, которые в перспективе должны положительно отразиться на состоянии окружающей среды.

Необходимо продолжить разработку законодательной базы по вопросам «зеленой» экономики и экологического налогообложения. Плательщик экологических налогов и иных неналоговых платежей должен быть заинтересован в уплате в полном объеме и своевременно, при этом в первую очередь заинтересованность появляется тогда, когда виден целевой экологический положительный результат от выполнения налоговой обязанности по экологическим платежам. Экологизация налогообложения — актуальное и перспективное направление в реформировании налоговой системы РФ [18, с. 141].

Таким образом, в России существует острая необходимость дальнейшего развития экологического («зеленого») налогообложения, при котором необходимо стремиться соблюдать баланс интересов всех заинтересованных сторон (государства, общества и бизнеса). «Зеленое» налогообложение должно стимулировать развитие и внедрение инноваций по стандартам «зеленой» экономики, а не только отражать нацеленность государства на применение карательных мер посредством налоговой, административной и уголовной ответственности к предприятиям, которые не имеют возможности для экологизации бизнеса. Экологическое налогообложение в РФ, несмотря на неблагоприятную современную реальность (пандемия COVID-19 и специальная военная операция на Украине), должно быть направлено на тотальную перезагрузку экономики в сфере окружающей среды, поскольку экологически ориентированная система налогообложения РФ может служить помощником в предупреждении и сокращении экологического ущерба в стране. Кроме того, от состояния окружающей среды напрямую зависит развитие экономики и здоровье человека.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс РФ: Федеральный закон № 145-ФЗ от 31.07.1998 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Вессели Р., Бегак М. Экологическое налогообложение: концепция для России // Налоговая политика и практика. 2011. № 12 (188). С. 40—43.
3. Вылкова Е.С., Тарасевич А.Л. Экологическое налогообложение как инструмент устойчивой налоговой политики // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2020. № 1 (121). С. 31—39.
4. Громов В.В. Экологические налоги: классическое и современное понимание сущности // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2014. № 4. С. 41—45.
5. Егорова М.А. Основные направления правового регулирования «зеленого» налогообложения для целей предпринимательской деятельности: опыт зарубежных стран // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17, № 7 (140). С. 71—79.
6. Назаров М.А., Орлова Д.Р. Экологическое налогообложение: российский и зарубежный опыт // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2020. № 3 (153). С. 111—116.
7. Налоговый кодекс РФ. Ч. 2: Федеральный закон № 117-ФЗ от 05.08.2000 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
8. Нобелевская премия по экономике 2018 года. Уильям Нордхаус (William D. Nordhaus) и Поль Ромер (Paul M. Romer). URL: <http://www.library.fa.ru/exhib.asp?id=315>.
9. Об отходах производства и потребления: Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
10. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
11. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_334706/d9771877fceb7291429718520be673066c38e351/.
12. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ. Проект Федерального закона от 13.08.2018 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=3230-o-vnesenii_izmenenii_chasti_pervuyu_i_vtoruyu_nalogovogo_kodeksa_rossiiskoi_federatsii.
13. О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ. Проект Федерального закона от 02.10.2018 г. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/npa_projects/?id_4=4317-o-vnesenii_izmenenii_v_nalogovyi_kodeks_rossiiskoi_federatsii_i_nekotorye_zakonodatelnye_akt_y_rossiiskoi_federatsii.
14. О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах РФ: Федеральный закон от 06.03.2022 г. № 34-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2022. № 10. Ст. 1391.
15. О ставке платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области: Постановление Правительства РФ от 18 августа 2022 г. № 1441 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 34. Ст. 5990.
16. Пономарева Н.С., Голубцова Е.В. Зарубежный опыт экологического налогообложения на пути к «зеленой» экономике // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2012. № 6. С. 41—47.
17. Первая Программа действий Европейского Сообщества в области охраны окружающей среды (1973—1976 гг.). URL: <https://wecoop.eu/ru/regional-knowledge-centre/eu-policies-regulations/>.
18. Самodelко Л.С., Карп М.В. Значение и принципы экологического налогообложения // Вестник университета. 2020. № 11. С. 141—147.
19. Солнышкова Ю.Н. Развитие экологического налогообложения в Российской Федерации // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2017. № 2 (66). С. 87—89.
20. Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р URL: <https://docs.cntd.ru/document/726639341>.
21. Environmental Taxation. A Guide for Policy Makers. URL: <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>.