

ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОРЕСУРСНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ – ДЕСТРУКТИВНЫЙ ФАКТОР РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

**Е.Г. Филимонова, кандидат экономических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются проблемы природоресурсных платежей, анализируется их администрирование, делается вывод о необходимости кардинальных изменений в системе взимания платежей за эксплуатацию природного богатства России с целью укрепления экономической безопасности страны.

Ключевые слова: экономическая безопасность, природоресурсные платежи, налоговое и неналоговое администрирование, водный налог

ECOLOGICAL EDUCATION IN THE PROCESS OF STUDYING THE TAX SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

E.G. Filimonova. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article discusses the problems of natural resource payments, analysis of their administration, the conclusion about the necessity of cardinal changes in the system of charging for the operation of the natural wealth of Russia with a view to strengthening the economic security of the country.

Key words: economic security, natural resource payments, tax and nontax administration, water tax

Природные ресурсы играют особую роль в жизни нашей страны, а точнее в процессе функционирования ее экономики. В настоящее время развитие и эффективное использование природно-сырьевой базы государства является одним из главных факторов роста экономики нашей страны, в результате платежи за пользование природными ресурсами приобретают принципиально важное значение. Данные платежи устанавливаются с целью экономического регулирования природопользования, стимулирования рационального и комплексного использования различных видов природных ресурсов и охраны окружающей среды, формирования фондов денежных средств, используемых на охрану и воспроизводство природных ресурсов. Они призваны оказать стимулирующее влияние на повышение эффективности использования и охраны земель, лесов, водных объектов и недр, а так же на организацию добычи и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов. Природоресурсные платежи представляют собой мощный регулятор экономической деятельности организаций и играют стимулирующую роль в защите окружающей среды.

Термин «природоресурсные платежи» является научной категорией, которой объединяют различные виды платежей за природопользование, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Взимаемые в настоящее время природоресурсные платежи можно разделить на два вида налоговые и неналоговые. Налоговые платежи за пользование природными ресурсами –

это земельный и водный налог, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов. К неналоговым платежам относятся платежи за пользование лесным фондом, плата за негативное воздействие на окружающую среду, система платежей за пользование недрами, оплата договоров водопользования.

Теоретически платежи за пользование природными ресурсами выполняют различные функции, в первую очередь, компенсационную и стимулирующую, однако на них возложена и функция пополнения бюджета, то есть фискальная.

Компенсационная функция реализуется посредством направления взимаемых платежей на цели возмещения вреда, причиненного загрязнением и эксплуатацией природных ресурсов, восстановления природных ресурсов и их воспроизводство.

Стимулирующая функция направлена на повышение экономической заинтересованности плательщиков в снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду (например, уменьшение количества отходов), на отказ от чрезмерного использования природных ресурсов, то есть экономное, бережное отношение к биосфере.

Что касается фискальной функции, то она идет в разрез с двумя предыдущими функциями, так как компенсационная и стимулирующая функции могут быть реализованы только через создание специальных фондов, куда поступают и откуда расходуются средства на охрану окружающей среды, восстановление и воспроизводство природных ресурсов, на поддержание равновесного состояния биосферы. Фискальная же функция предполагает направление средств в государственный бюджет того или иного уровня без указания на то, каким образом должны использоваться полученные средства, поскольку бюджетные средства могут быть израсходованы только в соответствии с законом о бюджете на очередной финансовый год.

Существует иная точка зрения – доходная часть государственного бюджета должна формироваться преимущественно или почти полностью за счет платежей за использование природных ресурсов. В условиях спада производства и недостаточности бюджетных средств, в такой богатой ресурсами стране, как Россия, именно платежи за природопользование должны выполнять фискальную функцию налоговой системы. Данная точка зрения базируется на джорджистской концепции единого налога.

Жизнеспособность данной концепции подтверждают данные, приведенные в таблице и проиллюстрированные на рисунке.

Таблица. Структура и динамика поступлений администрируемых Федеральной налоговой службой (ФНС) России доходов в федеральный бюджет млрд руб.

Налоги	2007	Доля %	2008	Доля %	2009	Доля %	2010	Доля %
Всего, в том числе:	3748	100	4079	100	3012	100	3207	100
НДС	1123	30	998	24	1177	39	1329	41
Налог на прибыль	641	17	761	18	195	6	255	8
Акцизы	109	3	125	3	82	3	114	4
НДПИ	1390	37	1605	39	982	32	1377	43

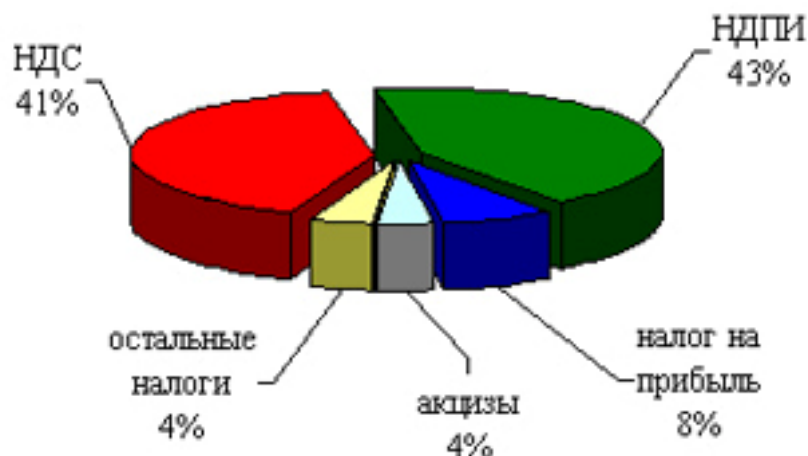


Рис. Структура поступлений администрируемых ФНС России доходов в федеральный бюджет в январе-декабре 2010года. По материалам сайта ФНС России

И все же, природоресурсные платежи не должны иметь первоочередной задачей пополнение общих доходов государства, они должны иметь целевую направленность, то есть обеспечивать аккумуляцию государством средств на проведение определенных мероприятий.

Следует обратить внимание и на то, что статья 35 Бюджетного кодекса провозглашает принцип общего покрытия расходов [1]. Этот принцип означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов. Единственной формой децентрализации средств, в бюджете может быть создание целевых бюджетных фондов. Однако на данный момент фонды поддержки и восстановления природных ресурсов не предусмотрены, следовательно, все средства от эксплуатации природных ресурсов поступают в бюджеты различных уровней.

Администрирование природоресурсных платежей осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, и местном уровне.

Федеральные органы исполнительной власти, которые в настоящее время законодательно определены в качестве администраторов природоресурсных платежей:

1. Федеральное агентство лесного хозяйства является администратором платежей за пользование лесным фондом и лесами иных категорий.

2. Администратором платежей за негативное воздействие на окружающую среду является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

3. Администратором системы налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции является Федеральная налоговая служба.

4. Администратор платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, – Федеральное агентство водных ресурсов. Водный налог регулируется Федеральной налоговой службой.

5. Администратором доходов, поступающих в федеральный бюджет в виде сборов за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, является Федеральная налоговая служба.

6. Федеральное агентство по недропользованию является администратором ряда платежей, уплачиваемых при использовании недрами.

7. Налог на добычу полезных ископаемых и земельный налог регулируются налоговыми органами.

Таким образом, природоресурсные платежи подлежат администрированию совершенно разными органами государственной власти и налицо явное противоречие между системой администрирования, демонстрирующей направленность на реализацию стимулирующей и компенсирующей функций данных платежей и их получателями, реализующими исключительно фискальную функцию.

Следует отметить, что система взимаемых за пользование природными ресурсами платежей нестабильна. За последние 20 лет нормативное регулирование в данной сфере неоднократно менялось. Кроме того, в подзаконные акты (например, Постановления Правительства РФ, регулирующие полномочия различных федеральных органов исполнительной власти) изменения не вносятся в течение достаточно долгого времени с момента внесения поправок в законодательство. Все это приводит к многочисленным проблемам при осуществлении полномочий органами государственной власти.

В итоге получается, что Федеральная налоговая служба наделена полномочиями по администрированию ряда природоресурсных платежей, несмотря на то, что в системе федеральных органов исполнительной власти существуют специализированные органы, обладающие компетенцией в той или иной сфере. Возможно и такое, что администрирование одного платежа осуществляется несколькими органами, что не всегда обоснованно. Очевидно, что такая обстановка оказывается неблагоприятной как с точки зрения плательщиков природоресурсных платежей, так и с точки зрения администрирования таких платежей. Столь сложная и запутанная система оказывает негативное воздействие и на экономическую ситуацию в стране. Конечной же целью должна быть четкая, понятная и прозрачная система администрирования платежей за пользование природными ресурсами.

Платежи за водопользование являются наиболее ярким примером, происходящих в этой сфере изменений.

С 1 января 2007 г. вступил в силу новый Водный кодекс РФ, повлекший серьезные изменения в системе платежей за водопользование, в результате которых, водный налог будет постепенно заменяться неналоговой платой за пользование водными объектами. Он упразднил действовавшее с 1995 г. лицензирование водопользования. С 1 января 2007 г. водные объекты предоставляются в пользование по договору водопользования, заключаемому согласно нормам статей 12–16 Водного кодекса (то есть в рамках договорных гражданских правоотношений), или на основании решения о предоставлении такого объекта в пользование, принимаемого Правительством РФ, исполнительными органами государственной власти или органом местного управления. При этом договором водопользования должна предусматриваться неналоговая плата за пользование водными объектами (ст. 20 Водного кодекса). Администрирование платы по водным объектам, находящимся в федеральной собственности, возложено на Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).

Кроме того, с 1 января 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации». Закон внес дополнение в статью 333.8 главы 25.2 «Водный налог» Налогового кодекса РФ, в соответствии с которой организации и физические лица, осуществляющие водопользование на основании договоров или решений о предоставлении указанных объектов в пользование, заключенных и принятых после введения в действие Водного кодекса не являются плательщиками водного налога.

В остальном порядок исчисления и уплаты водного налога, а также представления налоговых деклараций по нему остался прежним. Таким образом, с 2007 г. в России одновременно взимаются два вида платежей за пользование водными объектами – водный налог и неналоговая плата. Причем при определенных условиях один и тот же водопользователь может уплачивать и водный налог, и неналоговую плату – только по разным водным объектам.

Например, организация в текущем году пользуется двумя водными объектами. По первому объекту у нее есть действующая лицензия, выданная до 1 января 2007 г. До

истечения срока действия или аннулирования лицензии организация уплачивает в отношении этого объекта водный налог. По второму объекту срок лицензии закончился. Организация в установленном порядке заключила договор водопользования, в отношении данного объекта начиная с 2007 г. исчисляется неналоговая плата.

Можно сделать вывод, что водный налог постепенно (пока не истекнут сроки действия ранее выданных лицензий на водопользование) будет вытеснен неналоговой платой. Речь идет исключительно о той части налога, которая взимается за пользование поверхностными водными объектами. Что касается подземных водных объектов, то нормативная база взимания налога в отношении такого водопользования не изменилась.

Однако Министерство финансов предлагает увеличить водный налог почти вдвое, при этом повышение ставок будет постепенным: с 1 января 2011 г. ставки вырастут на 25 % к уровню 2010 г., с 1 января 2012 г. – на 26 % к 2011 г., с 1 января 2013 г. – на 27 % к 2012 г.

Повышение водного налога даст федеральному бюджету дополнительные 1,513 млрд руб. в 2011 г., 2,629 млрд руб. в 2012 г. и 4,574 млрд руб. в 2013 г. При этом подчеркивается, что предлагаемая поэтапная индексация ставок не скажется негативно на конкурентоспособности предприятий, так как фискальная нагрузка на основные категории водопользователей является незначительной. Доля платежей за пользование водными объектами в себестоимости производства электроэнергии в гидроэнергетике в среднем не превышает 3 – 4 %; в выручке предприятий гидроэнергетики – не более 1,5 – 3 %; в себестоимости производства электроэнергии компаниями тепловой генерации варьируется в диапазоне 0,6 – 2,1 %; в себестоимости производства обрабатывающих производств не превышает 0,4 – 0,5 %. Запланированное повышение налога не приведет к подорожанию коммунальных услуг, доля водного налога в себестоимости продукции для предприятий ЖКХ составляет в среднем 1 – 3 %.

В связи с этим, хочется отметить, что изменение ставок водного налога, их повышение, является необходимым (действительно их пересмотр не осуществлялся с 2004 г.), но не разрешающим назревшие проблемы организации платежей за природопользование, в том числе и водного налога.

Ставки платы за пользование водными объектами, согласно Водного кодекса (ст. 20 Водного кодекса), порядок ее расчета и взимания устанавливаются Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления (в зависимости от того, в чьей собственности находятся водные объекты).

Правительство РФ приняло два постановления:

– от 14.12.2006 № 764 «Об утверждении Правил расчета и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» (далее – постановление № 764);

– от 30.12.2006 № 876 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» (далее – постановление № 876).

Правила, утвержденные постановлением № 764, устанавливают порядок расчета и взимания платы за пользование поверхностными водными объектами для таких видов водопользования [2] (на основании соответствующих договоров):

- забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов или их частей;
- использование водных объектов или их частей без забора (изъятия) водных ресурсов для производства электрической энергии;
- использование акватории водных объектов или их частей, в том числе для рекреационных целей.

Для других целей водные объекты предоставляются в пользование либо на основании решений, либо вообще не требуют заключения договора водопользования или принятия соответствующего решения (ч. 2 и 3 ст. 11 Водного кодекса). Плата за водопользование в таких случаях не взимается.

Согласно постановлению № 764 плата за пользование водными объектами устанавливается на основе следующих принципов:

– стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охрана водных объектов. Это означает, что уровень платы должен быть достаточно высоким. Кроме того, Водный кодекс предусматривает штраф в пятикратном размере ставки платы за пользование водным объектом, который водопользователь обязан уплатить за забор (изъятие) водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования;

– дифференциация ставок платы в зависимости от речного бассейна. То есть ставки платы должны учитывать климатические и природно-географические особенности территорий, где располагаются водные объекты;

– равномерность поступления платы в течение календарного года.

В отличие от налоговых органов, которым Налоговый кодекс (НК) предоставляет право истребовать у плательщиков водного налога документы, необходимые для проверки правильности исчисления суммы налога к уплате, Федеральное агентство водных ресурсов аналогичными полномочиями не наделено. Сегодня отсутствуют нормативные правовые акты и методические документы, определяющие формы и методы контроля за исчислением, полнотой и своевременностью внесения в бюджет неналоговой платы.

Помимо этого в утвержденных постановлением № 764 Правилах не указан конкретный порядок определения такой платежной базы, как площадь предоставленной акватории водного объекта или его части. Данный вопрос требует отдельного разъяснения Росводресурсами.

И, наконец, ни Водным кодексом, ни постановлением № 764 не предусмотрена подача плательщиками в Росводресурсы каких-либо расчетов или отчетных документов для перерасчета платы. В Положении о Федеральном агентстве водных ресурсов право утверждать форму отчетности, по неналоговой плате Росводресурсам не предоставлено. В то же время в договор водопользования нельзя включить все показатели для расчета платы. Ведь расчет производится по итогам каждого отчетного периода за фактический объем водопользования, а договор заключается на более длительные сроки.

Таким образом, перевод платы за водопользование из налоговой сферы в неналоговую рождает массу вопросов:

– какова реальная эффективность новой системы платежей за водопользование, кроме озвученной в постановлении № 764;

– в чем принципиальное отличие заключаемого договора водопользования от лицензии, если отбросить меньшую жесткость в определении сумм платежей;

– смысл увеличения ставок водного налога, если с течением времени будет осуществлен практически полный переход на неналоговые платежи (подтолкнуть к скорейшему отказу от водного налога?);

– кому выгодно отсутствие реально функционирующей системы администрирования платежей за природопользование, и т.д.

В общем, просматривается некая печальная тенденция распыления природоресурсных платежей по различным агентствам и службам. Продекларированные Налоговым кодексом РФ лесной, экологический налоги, налог на дополнительный доход от добычи углеводородов исчезли из ст. 13 НК РФ не успев возникнуть (редакция НК РФ часть 1 от 29.07.2004), водный налог, в общем-то, приказал долго жить, налог на добычу полезных ископаемых – сложен и витиеват и не охватывает всю сумму платежей за пользование недрами.

Вывод природоресурсных платежей за рамки налогового законодательства лишает государство их нормального администрирования, поскольку необходимо создавать параллельную структуру для администрирования этих платежей. Существует определенный опыт администрирования внебюджетных зарплатных платежей. После отмены глав 213 и 212 НК РФ Федеральными законами уже имеющиеся функции были переложены на Пенсионный фонд.

При работе с природоресурсными платежами у администраторов пока нет соответствующих функциональных обязанностей, будут ли и когда – вопрос, на который в настоящее время нет ответа.

Таким образом, рассмотренные проблемы природоресурсных платежей не способствуют стабилизации и устойчивому развитию экономики страны. Необходимо отметить, что данная проблематика имеет комплексный негативный характер, поскольку затрагивает не только экономическую составляющую, но и социальную, и экологическую.

Анализ изложенных проблем позволяет сделать вывод о назревающей угрозе и необходимости с целью ее предотвращения предпринять следующие действия:

- ликвидировать двойственность структуры природоресурсных платежей;
- сформировать соответствующие внебюджетные фонды для реализации стимулирующей и компенсационной функций природоресурсных платежей;
- провести исследования необходимости глобального преобразования налоговой системы, с целью полноценного изъятия природной ренты в бюджет государства;
- оценить ущерб, причиняемый размытостью природоресурсных платежей экономической безопасности страны.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Кошкин Р.Л., Петрунин В.В. Водный налог и плата за пользование водными объектами в 2007 г. // Рос. налоговый курьер. 2007. № 12.