

Петрунин Михаил Алексеевич

магистрант

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

г. Москва

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВВЕДЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Аннотация: в данной статье проанализированы основные этапы введения налоговых инструментов в сфере охраны окружающей среды. Автором также оценена роль налогов в формировании доходов государства.

Ключевые слова: налог, практика налогообложения, государственные финансы, фискальная налоговая политика, пошлина.

Исторические аспекты введения и применения налоговых инструментов в сфере охраны окружающей среды.

Отечественная практика налогообложения не имеет столь длительную историю, как зарубежная. Налоговая система Руси складывалась позже, чем в европейских странах, ведь финансовая система Руси стала зарождаться *лишь* в конце IX в., когда разрозненные древнерусские племена и земли под началом князя Олега (? – 912 г.) начали объединяться в древнерусское государство. С этого времени государство начало выполнять определенные функции, такие как защита от внешних угроз, тогда и появилась потребность в государственных финансах.

Главным источником дохода княжеской казны стала дань с подвластных князю племен и народностей [1, с. 22].

Дань уплачивалась деньгами – чаще всего гривнами (слиток серебра, весом в половину фунта, примерно 160 г., так, за две гривны можно было купить корову), арабскими монетами или наиболее ценными товарами – пушниной, медом, воском – двумя способами: повозом – когда она привозилась в Киев в установленное время самостоятельно, и более распространенным полюдьем – когда князь или его дружина сами объезжали подвластные земли и собирали ее, при этом дружина

князя и сопровождающие его лица содержались за счет местных племен. Так, полюдье, как способ взимания дани было характерно и для других государств. В частности, в Польше в начале становления западноевропейских государств полюдье носило название «стан», а дань называлась «гощение» [19, с. 43].

Значительные изменения в процесс установления и сбора дани внесла княгиня Ольга (920 – 969 гг.). Она вводила повсеместно «уставы» – определенный порядок установления налоговых повинностей, «уроки» – порядок реализации этих повинностей и «погосты» – установленное место сбора дани.

Таким образом, налогообложение периода Древней Руси и становления Российского государства характеризуется преимуществом фискальной функции налогов. Главной целью введения всех налогов являлось исключительно пополнение княжеской, а затем государственной казны, а природопользование рассматривалось с точки зрения пользования «дарами природы». Так, например, «лес сам по себе не представлял ценности, отсутствовали какие-либо ограничения на использование лесов» [4]; не существовало необходимости ни в принятии законов о лесах, ни в управлении лесами, ни в установлении платности за их использование. В материалах по истории Древней Руси лес в качестве категории земель упоминается редко, что обусловлено отношением к нему как к естественному элементу ландшафта, в отличие, например, от упоминающихся в летописях значимые для того времени пашенные угодья, луговые земли, бобровые гоны и сенокосные угодья.

Эпоха Петра I характеризуется постоянной нехваткой финансовых ресурсов из-за многочисленных войн, большого строительства, крупномасштабных государственных преобразований [1, с. 24].

В своей экономической политике Петр I руководствовался принципами «Россия не уступает другим странам, даже превосходит их обилием природных богатств, оставшихся доселе нетронутыми»; «разработку этих богатств должно вести само государство, в том числе принудительными мерами». Оба эти принципа нашли свое отражение и в налогообложении: одним из важнейших предложений прибыльщиков было введение горной подати, которая предполагала уплату натурой в казну 10% валовой добычи полезных ископаемых. Налогообложение горных

промыслов существовало в России с XVII в., однако новым было провозглашение горной регалии (монополии) – все горнодобывающие заводы переходили в собственность государства, но также объявлялось, что любой мог искать и обрабатывать металлы и минералы.

XIX в. в России начинается вступлением на престол в 1801 г. Александра I Павловича (1777 – 1825 гг.). Вследствие войн с Наполеоном и с Турцией финансовая система государства в этот период находится в крайне тяжелом состоянии. Дефицит составлял 66 млн. руб., что являлось более половины суммы всех доходов казны.

С целью изменить ситуацию в финансовой сфере ближайший советник императора М.М. Сперанский составил План, который начал реализовываться в 1810 г., с введения нового «подходящего прогрессивного» налога, которым облагался доход с земель помещиков. Ставки дифференцировались от 1% для земель, приносящих доход свыше 500 руб. в год до 10% – для имений, приносящих помещику более 18 тыс. руб. в год.

С приходом к власти в 1825 г. нового императора Николая I Павловича (1796 – 1855 гг.) установился принцип «по возможности не вводить новые налоги», а «поддерживать существующий порядок с помощью чиновников».

Впервые со времен Петра I были осуществлены изменения в системе взимания горной пошлины. В этот период получило широкое развитие промысел золота, и размер подати вырос до 20%, а для вновь открытых месторождений вдоль реки Удерея – 24%. Вводится подвижная система взимания подати с золота – все месторождения были разделены по разрядам в соответствии с количеством добываемого золота и установлена прогрессивная шкала от 5 до 35%. В результате увеличения налогового бремени на крупные месторождения общее количество добываемого в стране золота резко снизилось, а в 1854 г. подать с золота была снижена.

Стабилизированной Николаем I финансовой системе и сбалансированному бюджету пришлось просуществовать недолго, Крымская война подорвала финансы страны, а в России начался новый период повышения налогов.

Для выхода страны из послевоенного кризиса Александром II (1818 – 1881 гг.) была реформирована налоговая система путем преобразований: изменение системы обложения промысловым налогом; введение поземельного налога в форме раскладочного налога (величина налога определялась для каждой губернии произведением подлежащей обложению территории на оклад налога с десятины удобной земли или леса); установление налога с городской недвижимости (подомовой налог); усовершенствование системы земских налогов и сборов; отмена винных откупов и введение акцизных сборов со спиртных напитков; с мещан вместо подушной подати взимается налог с городской недвижимости.

Последний российский император Николай II (1868 – 1917 гг.), вступивший в 1894 г. на престол, при помощи занимавшего в тот период времени пост министра финансов С.Ю. Витте (1849 – 1915 гг.), продолжил курс налоговых и финансовых реформ.

Налоговая политика, проводимая Николаем II также поддерживала интересы сельского хозяйства – в 1900 г. таможенное обложение единым образом было увеличено по более чем 100 статьям, касающихся ввоза отдельных видов товара (чая, хлопка и т. п.), и хотя носила фискально-ориентированный характер, была экономически обоснованной – она не подавляла стимулы экономического роста и развития промышленного и аграрного сектора.

К 1913 г. из 100% налоговых поступлений 33,5% давали косвенные налоги (таможенный доход – 16,6%, сахарный доход – 7,1%, табачный доход и сбор с папиросных гильз – 4,0%, сбор с питей – 2,5%, нефтяной доход – 2,3%, спичечный доход – 1,0%), прямые налоги (поземельный и подати – 2,0%, с городских недвижимых имуществ – 1,7%, квартирный налог – 0,4%, промысловый налог – 7,1%, сбор с доходов от денежных капиталов – 1,7%) давали 12,9%, доход от казенной винной операции давал 42,6%, пошлины – 11%.

Значительный рост государственного бюджета (в 2,5 раза к 1903 г. по сравнению с 1882 г.), активное развитие промышленности и сельского хозяйства, крупномасштабные реформы финансовой сферы не уберегли страну ни от экономического

кризиса, который привел к революции 1905 – 1907 г., ни от повышения налогов в связи с вступлением России в Первую мировую войну.

Значительные военные расходы за четыре года с 1914 по 1918 гг. составили 62 млрд. руб. и превысили доходы в 4 раза. Такой огромный дефицит приводит в 1917 г. к глубокому политическому кризису, Февральской, затем Октябрьской революциям и краху империи.

Отдельное место в налоговой практике Российской империи занимает налогообложение пользования лесами.

Лесные ресурсы в России еще во времена Российской империи являются одним из повсеместно распространенных и широко используемых ресурсов природы.

До воцарения Петра I отношение к лесу как к естественным дарам природы, когда любой человек без ограничений со стороны государства мог пользоваться лесами, дает основание называть этот период естественным лесопользованием, а лесные угодья – «общим достоянием» [4].

Специфика традиционной формы земледелия в России (подсечно-огневое земледелие, сопровождающееся сжиганием срубленного леса на местах и использования полученной золы в качестве естественного удобрения почвы), возрастание масштабов строительства в государстве приводило к массовому произвольному вырубанию лесов и возрастанию затрат по их содержанию.

Преследование с одной стороны чисто фискальных целей, а с другой – поиск новых источников дохода государственной казны приводит к введению в конце XVII в. платы за пользование лесами – устанавливается пошлина с прогона леса, предназначенного для продажи, по реке, сплав срубленного леса для собственных нужд регламентировалось отдельно (Именной указ от 12 марта 1686 г. «О взимании на Москве-реке в плесе со всякого лесу и дров пошлины и о непропуске покупного и прогоняемого на продажу леса без пошлины») [4].

Спустя некоторое время данная пошлина распространилась и на продажу остатков собственного потребления – леса и дров (Именной указ от 17 апреля 1694 г. «О платеже обывателям мытной пошлины с продаваемых ими дров,

оставшихся за домовым расходом»), а для упрощения взимания пошлины устанавливались специальные места для торговли лесными изделиями.

Практически на протяжении всего XVIII в. пошлина за продажу леса как внутри государства, так и за рубеж (Сенатский указ от 4 сентября 1755 г. «О взимании пошлин из отпускаемого из Выборга и Фридригсгама за границу леса, на основании Указов 1738 августа 20 и 1732 апреля 20 годов») являлась главным доходом от использования лесных ресурсов государства.

Другим доходом являлись поступления от сбора за прогон леса по рекам и установлена целевая плата, устраняющая пагубные последствия, связанные со сплавом леса (заторы на реках, засорение русла рек), введенные в период царствования Екатерины II в отношении сплава по Ладонежскому каналу. Данная плата взималась с неочищенного леса, а в качестве базы при исчислении суммы сбора устанавливался размер деревьев.

XVIII в. кардинально меняет отношение государства к лесному хозяйству. Впервые вводится запрет на рубку леса (в данном случае под лесами понимались деревья, пригодные для строительства флота и на малом расстоянии от крупных сплавных рек), а сами лесные ресурсы начали носить статус стратегических.

Помимо налогообложения для охраны и сохранения лесов вводится лесная стража, а затем лесная служба (лесничества), к которым переходит администрирование ряда платежей за пользование лесными ресурсам.

К концу XVIII в. строгое ограничение на пользование лесными фондами уступает праву для дворян свободного пользования и торговли лесами, произрастающими в их уделах, однако устанавливается платность за пользование казенными лесами.

К началу XIX в. в России складывается уже система платежей за пользование лесами, особенностью платы за лес становится закрепление права собственности на лес за правом собственности на землю.

Дифференцированная плата за лес в зависимости от места его произрастания и вида впервые была введена уже императором Павлом I в 1799 г. – плата взималась в виде попенных или посаженных денег.

В течение XIX в. плата за леса претерпела ряд изменений. Несмотря на то что таксы устанавливались начиная с 1799 г., до середины века при установлении такс леса продавались с торгов, а такса являлась альтернативой цены на торгах, а со второй половины XIX в. принцип взимания платы за лес изменяется – торги уступают место твердой фиксированной таксе.

В целом к концу XIX в. с 1861 по 1899 гг. поступления от лесного дохода оставались незначительными и составляли в среднем за период 2% доходов казны, колеблясь от минимума в 1861 г. – 0,7% доходов казны до максимума в 1899 г. – 2,9%. Кроме платы за лес, в системе платежей за пользование лесами можно выделить ряд косвенных платежей при лесопользовании: процентные, взимаемые с попенных и посаженных денег, выручаемых при продаже лесных материалов государством, и установленные вне зависимости от стоимости продаваемого или отпускаемого леса.

К первым относятся однопроцентный сбор на заведение билетов и билетных книг; однопроцентный на составление вспомогательного капитала для лесной стражи; двухпроцентный в лесную коммунальную кассу Гродненской губернии; штрафные за неуборку вершин, сучьев, коры и щепы.

Ко вторым – гербовая пошлина за разного рода билеты и свидетельства и пошлина за налагаемые на суда клейма, которые только условно относились к платежам за пользование лесами и устанавливались исключительно как контрольная мера за лесными промышленниками., постепенно приобретая все большую фискальную функцию.

С приходом в результате Октябрьской революции 1917 г. новой, большевистской, власти изменяется и наработанная веками практика налогообложения, хотя и сохраняются отдельные ее элементы.

В период военного коммунизма 1918–1921 гг. налоги собирались крайне плохо, «демонтаж старой системы фиска» и условия «всеобщей хозяйственной разрухи» привели к тому, что доходы государства обеспечивались в основном за счет денежной эмиссии, революционной контрибуции и продовольственной разверстки, а денежные налоги

До 1930 г. рента в добывающей промышленности СССР изымалась в виде арендной платы (с учетом рентообразующих факторов) и дифференцировалась по регионам страны. Для предприятий были установлены разведочный сбор (для возмещения геологических расходов) и погектарная плата (для изъятия земельной ренты), которые включались в себестоимость продукции.

Со свертыванием в 30-х гг. НЭПа происходит и изменение налогообложения. В результате земля и другие природные ресурсы стали использоваться как бы «бесплатно», что повлекло за собой возникновение «затратной экономики». Теперь в бюджет начинает поступать вся плановая прибыль, предприятиям же остается лишь малая сверхплановая часть, а такая система просуществует вплоть до 80-х гг.

В конце 1950-хх гг. академиком В.С. Немчиновым был предложен метод прямого (не через цены) изъятия природной ренты в бюджет в местах ее возникновения – замену большей части налога с оборота рентными платежами. Форму рентных платежей приобрела бы часть налога с оборота, имеющая сельскохозяйственное происхождение.

В 1960-е гг. советские экономисты пытаются обосновать роль природного фактора в экономике, проводят его системный анализ и выявляют методы расчета ренты.

В 1965 г. предпринимается попытка восстановления роли прибыли в развитии предприятий – предприятия переводятся на хозяйственный расчет [14, с. 62], а вместо изъятия плановой прибыли вводится взимание фиксированных (рентных) платежей из прибыли, плата за фонды, взносы свободного остатка прибыли, остающейся после отчислений в фонды и резервы – для газового и нефтяного промышленного сектора вводятся рентные платежи, которые уплачиваются предприятиями из прибыли по твердой ставке за каждую единицу добытой продукции с учетом установленного норматива рентабельности, что позволяло изъять в бюджет прибыль добывающих предприятий, полученную сверх нормативов рентабельности.

С целью попытки развития хозрасчета и рационального использования ресурсов повышаются действующие тарифы и вводятся новые ресурсные платежи (платежи за воду, и др.)

В 1976 г. плата за фонды в промышленности составляла 23% полученной прибыли, а рентные платежи – 5% балансовой прибыли предприятий. Рентные платежи давали 8% платежей от прибыли в бюджет, 2/3 рентных платежей поступало от добывающих отраслей промышленности.

Новые изменения налоговой системы пришли вместе с периодом перестройки 1985 – 1991 гг.

С 1990 г. ряд законодательных актов, регулирующих налогообложение различных сфер экономической деятельности были систематизированы в единый Закон СССР от 14.06.1990 «О налогах с предприятий, организаций и объединений», включающий в себя налог на прибыль, налог на прибыль иностранных юридических лиц от деятельности в СССР, налог с оборота, налог на экспорт и импорт, налог на фонд оплаты труда колхозников, налог, регулирующий расходование средств, направляемых на потребление и налоги на доходы, а Законом СССР «О порядке применения Закона СССР «О налогах с предприятий, организаций и объединений» был фактически провозглашен налоговый суверенитет уже новой России, образование которой лишь ускорил процесс распада союзного государства в 1991 г.

Несмотря на то, что вопросам охраны окружающей среды в Союзе было уделено значительное внимание, налоговые инструменты использовались незначительно, преимущественно же пользовались неналоговые методы. Так, действующая в лесном хозяйстве еще в 20-х гг. попенная плата на компенсацию затрат на лесопроизводство уже к 30-ым гг. была ликвидирована и восстановлена лишь к 1949 г.

К 1970-ым гг. в СССР сформировался режим платного расхода запасов полезных ископаемых при их добыче – в 1968 г. вводятся ставки на возмещение затрат на геологоразведочные работы, а в 80-х гг. была введена плата за воду для промышленных предприятий – тарифы были утверждены Государственным комитетом по ценам в размере 1,15 коп/м³ воды из поверхностных источников и 2,0 коп/м³ воды из подземных источников, что носило символический характер. В сельском же хозяйстве, потреблявшем половину всей используемой в экономике СССР воды, платность водопользования отсутствовала.

Существовал еще ряд платежей (за отвод земель под застройку, за геологоразведочные работы и др.), но частичное их введение не оказало должного, стимулирующего ресурсосбережение, эффекта.

С образованием в 1988 г. системы природоохранных органов (в частности 16 января 1988 г. образован Государственный комитет СССР по охране природы (Госкомприрода СССР) – союзно-республиканский центральный орган государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов), осуществлялась подготовительная работа по введению новых платежей, в частности – за право пользования природными ресурсами.

Возмещение ущерба, причиненного народному хозяйству загрязнением окружающей среды было одной из самых популярных мер эколого-экономического регулирования в СССР – «помимо платежей за природные ресурсы, в условиях централизованной экономики практиковались штрафные санкции за нарушение экологического законодательства» [20, с. 179].

Такие меры были мало ощутимым средством воздействия на природоохранную деятельность предприятия, так как применялись они в основном по отношению к руководящим работникам, а не к виновникам нарушения, а их суммы были слишком малы (50–200 руб.), то есть менее одной среднемесячной зарплаты) и легко компенсировались из премиальных источников. При этом наложение более серьезных штрафных санкций в условиях государственной собственности означало бы перекладывание государственных средств из одного кармана в другой.

Несмотря на отсутствие в СССР явных налоговых механизмов регулирования охраны окружающей среды, в этот период закладывается основа природоохранного законодательства – в СССР и во всех союзных республиках принимается ряд законов об охране природы, создаются специальные органы управления и комитеты, в компетенцию которых входит рассмотрение природоохранительных вопросов.

В 1968 г. были приняты Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик; в 1969 г. – Основы законодательства СССР и союзных республик в области здравоохранения (охрана воздуха, питьевой воды и т. п.); в 1970 г. – Основы водного законодательства СССР и союзных республик.

Центральный Комитет партии и Совет Министров СССР приняли ряд важнейших постановлений, закрепляющих основы долгосрочной программы охраны природы. Среди них необходимо отметить следующие постановления: «О мерах по предотвращению загрязнения Каспийского моря» (1968 г.); «О мерах по сохранению и рациональному использованию природных комплексов озера Байкал» (1969 г.); «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами» (1972 г.); «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» (1972 г.); «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» (1972 г.). В 1979 г. было опубликовано постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных богатств» [9, с. 103].

Большое внимание вопросам охраны окружающей среды уделено в Конституции СССР, принятой в 1977 г.

В статье 11 закреплено право исключительной собственности Советского социалистического государства на землю, ее недра, воды, леса; в статье 18 говорится о необходимых мерах для охраны и научно обоснованного, рационального использования природных ресурсов; статьи 73, 131, 147 регламентируют деятельность ряда государственных органов по охране окружающей среды.

Во всех 15 союзных республиках действуют законы об охране природы, предусматривающие государственную защиту и регулирование использования всех ее богатств, как неэксплуатируемых, так и вовлеченных в хозяйственный оборот.

В 1978 г. была подписана международная Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, а Советский Союз и дальше принимает активное участие в деятельности ряда международных организаций по охране природы.

Таким образом, несмотря на то внимание, которое уделялось в СССР налогообложению природопользования, основы экономического механизма взимания платы за загрязнение окружающей среды были заложены решением Государственной комиссии СМ СССР по экономической реформе «О начале проведения в

38 республиках, краях, областях и городах экономического механизма природопользования» (январь 1990 г.) и принятием постановления Совета министров РСФСР от 9 января 1991 г. №13 «Об утверждении на 1991 год нормативов платы за выбросы загрязняющих веществ в природную среду и порядка их применения».

Список литературы

1. Анисимов С.А. История налогообложения: Учеб. Пособие / С.А. Анисимов, М.А. Данилькевич, Н.И. Малис // Под ред. Н.И. Малис. – М.: Магистр: Инфра-М, 2016. – 248 с.

2. Гинзбург Ю.В. Система платежей за пользование лесами по законодательству Российской империи / Ю.В. Гинзбург // Экологическое право. – 2012. – № 2. – С. 2–6.

3. Майбуров И.А. Теория и история налогообложения: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Налоги и налогообложение» / И.А. Майбуров. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 495 с.

4. Черник Д.Г. История налогообложения и общей теории налогов: Учебное пособие / Д.Г. Черник, Ю.Д. Шмелев. – М.: ГУУ, 2009. – 207 с.

