



**Александр Алибиевич
ЯЛБУЛГАНОВ,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
aayalbulganov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

«Зеленые» финансы КНР: новое в налогово-правовом регулировании¹

Аннотация. Взяв курс на формирование «экологической цивилизации», Китайская Народная Республика уделяет особое внимание экологическому законодательству, созданию современной системы «зеленой» экономики и «зеленых» финансов. Эффективность нормативно-правового регулирования экологических отношений во многом зависит от наличия финансовых гарантий соответствующих природоохранных норм. Одной из таких гарантий выступает сравнительно недавно появившийся в фискальной системе КНР налог на охрану окружающей среды.

В статье проанализированы основные элементы этого налога (налогоплательщики, объект налогообложения, ставки, порядок исчисления и уплаты и т.д.), рассмотрена система налоговых льгот. Особое внимание уделено специфике налогового администрирования (особенностям налогового контроля, правил подачи налоговой декларации), организации сотрудничества налоговых органов с органами по охране окружающей среды, взаимодействию налогового контроля и экологического мониторинга.

Ключевые слова: налоговое право КНР, налог на охрану окружающей среды, экологическая функция налогообложения, элементы налога, налоговое администрирование, экологический мониторинг.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.044-051

Alexander A. YALBULGANOV,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Professor

aayalbulganov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

China's Green Finance: new in fiscal and legal regulation

Abstract. Having embarked on the formation of an “ecological civilization”, the People's Republic of China pays special attention to environmental legislation, the creation of a modern system of “green” economy and “green” finance. The effectiveness of legal regulation of environmental relations largely depends on the availability of financial guarantees of relevant environmental standards. One of these guarantees is the environmental protection tax, recently introduced in the fiscal system of the People's Republic of China.

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00935, <https://rscf.ru/project/24-28-00935>

The article analyzes the main elements of this tax — taxpayers, the object of taxation, rates, the procedure for calculating and paying, system of tax benefits. Special attention is paid to the specifics of tax administration, the organization of cooperation between tax authorities and environmental protection authorities, the interaction of tax control and environmental monitoring.
Keywords: tax law of the People's Republic of China, environmental protection tax, environmental taxation function, tax elements, tax administration, environmental monitoring.

«Зеленая» повестка стремительно ворвалась в современную жизнь Китая. Это объясняется рядом причин. Одной из них является вовлеченность КНР в международные проекты низкоуглеродного и устойчивого развития, другой — непростая демографическая ситуация в стране, которая негативным образом отражается на экологии. Запоздывание с реализацией политики ограничения рождаемости не позволило в разумные сроки снизить нагрузку на природные комплексы. Кроме того, эта политика приводит к повышению качества жизни и в определенной степени сама стимулирует усиление экологической нагрузки².

Однако в первую очередь активизация «зеленой» политики обусловлена существенным обострением экологической ситуации в стране. Еще в 2004 г. Главное государственное управление по охране окружающей среды и Государственное статистическое управление КНР подсчитали экономические издержки загрязнения: убыток от деградации экологии в результате загрязнения достигает 3,05 % национального ВВП. В 2013 г. в докладе Азиатского банка развития сообщалось, что ежегодный экономический ущерб только от загрязнения воздуха составляет от 1,2 до 3,8 % ВВП Китая³.

В 2015 г. совместным решением ЦК КПК и Госсовета КНР была принята и впоследствии обнародована Комплексная программа по проведению структурных реформ в сфере экокультуры, в которой четко обозначена задача формирования в Китае «зеленых» финансов. Особое место в системе экологических публичных финансов занимает *налог на охрану окружающей среды*, который по своей экономической природе относится к так называемым *налогам Пигу* на рыночную деятельность, приводящую к отрицательным внешним эффектам (*экстерналиям*) — воздействию рыночной сделки на третьих лиц, не опосредованному рынком.

Экологические налоги, в соответствии с концепцией британского экономиста А. С. Пигу, представляют собой обязательные платежи, которые уплачивают в доход государства производители, наносящие ущерб окружающей среде. Государство, оценив социальные издержки в связи с загрязнением окружающей среды, может через введение экологического налога заставить производителя-загрязнителя

² Бирюлин Е. В., Кранина Е. И. Экологические проблемы КНР: опыт правового регулирования / Рос. акад. наук, Ин-т Дальнего Востока. М. : Огни, 2005. С. 12.

³ Ма Цзюнь. Зеленые финансы. Пекин : Изд-во литературы на иностранных языках, 2016. С. 9—10 ; Yan Xu. Environmental taxation in China: the greening of an emerging economy // Handbook of research on environmental taxation. 2012. Edward Elgar Publishing. P. 303—320.



платить за созданные им нематериальные экстерналии и тем самым уравнивать предельные частные и предельные социальные издержки.

Введенный в КНР налог на охрану окружающей среды заменил взимавшийся до этого сбор за выбросы загрязняющих веществ. Фискальный характер нового платежа и его налоговая природа подчеркнуты законодателем указанием на то, что налог не заменяет собой возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде: «Предприятия и учреждения, а также прочие производственные хозяйствующие субъекты, осуществляющие выбросы налогооблагаемых загрязняющих веществ непосредственно в окружающую среду, кроме уплаты предусмотренного настоящим законом налога на охрану окружающей среды, должны нести ответственность за причиненный вред в соответствии с законом» (ст. 26 Закона КНР «О налоге на охрану окружающей среды»).

Закон КНР «О налоге на охрану окружающей среды»⁴ (далее — Закон) был принят Постоянным комитетом ВСНП в декабре 2016 г. и вступил в силу 01.01.2018 г. Годовая отсрочка вступления в силу принятого законодательного акта была обусловлена необходимостью подготовки к взиманию этого экологического налога как будущими налогоплательщиками (организациями-загрязнителями), так и государственными органами, на которые возложен контроль за уплатой этого налога. В этих целях Министерство финансов КНР, Главное налоговое управление и Министерство охраны окружающей среды подготовили Правила реализация Закона КНР «О налоге на охрану окружающей среды» (далее — Правила).

Закон установил основные элементы налогообложения. Налогоплательщиками определены производственные хозяйствующие субъекты (предприятия, учреждения индивидуальные предприниматели), осуществляющие выбросы налогооблагаемых загрязняющих веществ непосредственно в окружающую среду на территории КНР и в морских акваториях, находящихся под юрисдикцией КНР (ст. 2 Закона, ст. 2 Правил). В качестве объектов налогообложения (ст. 3 Закона, ст. 3—6 Правил) закреплены:

- 1) вещества, загрязняющие атмосферу;
- 2) вещества, загрязняющие водную среду;
- 3) твердые отходы — образованные в процессе промышленного производства твердые отходы, медицинские отходы, а также прочие твердые отходы, обозначенные в качестве таковых народным правительством провинций, автономных районов и городов центрального подчинения;
- 4) шумы — образующиеся в процессе промышленного производства и мешающие проживанию в окружающей среде звуки.

Для уточнения объектов налогообложения и установления налоговых ставок Закон сопровождается двумя приложениями, являющимися неотъемлемой частью этого законодательного акта: приложением 1 «Статьи налогообложения и размеры налога на окружающую среду» и приложением 2 «Загрязняющие вещества и их эквивалентные величины». Приложение 1 содержит применительно к каждому виду загрязняющего вещества (в терминологии Закона — «статьи

⁴ В статье Закон цитируется по англоязычной версии, размещенной на сайте Chainalawinfo Database, по состоянию на июль 2024 г. (URL: https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=22974&lib=law&mc_cid=76aac33d9d&mc_eid=2317add42e%20).

налогообложения») единицу измерения налоговой базы и величину налоговых начислений на соответствующую единицу измерения.

Для промышленного шума единицей измерения является диапазон превышения в децибелах. Налоговая ставка дифференцируется в зависимости от диапазона: за превышение на 1—3 дБ — 350 юаней в месяц, за превышение на 4—6 дБ — 700 юаней в месяц и т.д.

Единицей измерения налоговой базы для твердых отходов является тонна, а налоговая ставка дифференцируется в зависимости от разновидности твердых отходов: опасные отходы — 1 000 юаней за тонну, каменноугольная пустая порода — 5 юаней за тонну и т.д.

Применительно к загрязняющим воду веществам единицей измерения является так называемый *эквивалент загрязнения*⁵. Для него ставка устанавливается в диапазоне 1,4—14 юаней. Сам эквивалент загрязнения определяется в приложении 2. Вещества, загрязняющие воду, в приложении 2 разбиты на категории. Например, загрязнители 1-й категории — ртуть, кадмий, хром и др.; 2-й категории — нефтяные вещества, животные и растительные масла, сульфиды и др. Применительно к каждой разновидности таких загрязняющих веществ в приложении 2 устанавливается эквивалентная величина загрязнения.

В отношении к веществам, загрязняющим атмосферу, единицей измерения также является эквивалент загрязнения. Налоговая ставка за эквивалент загрязнения колеблется от 1,2 до 12 юаней. Эквивалент загрязнения фиксируется в приложении 2 для каждого конкретного загрязняющего вещества (диоксида серы, хлора, пыли углеродной сажи и др.).

В случаях, когда налоговая ставка установлена в виде диапазона (загрязнение атмосферы и водной среды), конкретизация налоговой ставки применительно к конкретному региону возлагается Законом (ст. 6) на народные правительства провинций, автономных районов или городов центрального подчинения. Делегируемые правительствам полномочия реализуются ими с учетом региональных обстоятельств — допустимой нагрузки на окружающую среду региона, текущей ситуации с выбросами загрязняющих веществ, требований и целей экономического, социального и экологического развития. Правительство провинции (автономного района, или города центрального подчинения) формирует предложение по конкретизации налоговой ставки, решение по которому принимает Постоянный комитет Собрания народных представителей соответствующего уровня. Принятое решение доводится до сведения Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП).

⁵ *Эквивалент загрязнения* (эквивалентное количество загрязнения) определяется в Законе (ст. 25) как «комплексный показатель или единица измерения, используемые для оценки загрязнения окружающей среды различными веществами на основании степени вреда, наносимого окружающей среде загрязняющими веществами или деятельностью по выбросу загрязняющих веществ, и технико-экономической обоснованности обработки». В одной и той же среде различные загрязняющие вещества с одинаковым эквивалентным количеством загрязнения показывают, как правило, одну и ту же степень загрязнения.



Для исчисления налога на охрану окружающей среды должна быть установлена налоговая база. Правила ее определения (ст. 7 Закона, ст. 11—14 Правил) различаются в зависимости от вида загрязняющего вещества.

Для *промышленных шумов* налоговая база определяется как количество децибелов, превышающее установленную норму. Для веществ, загрязняющих *атмосферу и водную среду*, налоговой базой считается соответствующее объему выбросов *эквивалентное количество* загрязнения. Значения эквивалентных величин загрязнения для каждого вида налогооблагаемого загрязняющего вещества установлены в Приложении 2 «Загрязняющие вещества и их эквивалентные величины» к Закону

Для *твердых отходов* налоговой базой является объем их выброса, который определяется как объем производства твердых отходов за текущий период, уменьшенный на: а) объем *комплексного использования*⁶ твердых отходов (этот объем освобождается от уплаты налога на охрану окружающей среды); б) объем хранения и утилизации твердых отходов, отвечающий требованиям экологических законов, а также государственным и местным стандартам контроля (ст. 13 Правил).

В случаях подачи налогоплательщиком недостоверной декларации, нарушения срока ее подачи, а также при незаконном осуществлении выброса твердых отходов налогоплательщик рассчитывает подлежащий налогообложению объем выбросов твердых отходов как объем их производства в текущем периоде, без применения упомянутых налоговых вычетов (ст. 14 Правил). Эта норма, порождающая неблагоприятные финансовые последствия для налогоплательщика (увеличение подлежащего уплате налога), представляет собой один из способов воздействия на организации — загрязнители окружающей среды твердыми отходами, побуждающий их к соблюдению установленных экологических нормативов и правил подачи декларации по налогу на охрану окружающей среды.

Для фиксации объемов выбросов, как правило, используется аппаратура автоматического контроля загрязняющих веществ. Если такая аппаратура налогоплательщиком не установлена⁷, налоговая база рассчитывается на основе

⁶ Массовое движение «за комплексное использование» возникло в Китае еще в 1958 г. после посещения Мао Цзэдуном Уханьского металлургического комбината. Первоначально движение имело преимущественно политический и экономический характер. Впоследствии оно приобрело и экологическую, природоохранную окраску. В 1970-е гг. природоохранные мероприятия в КНР, как отмечал китайский ученый-эколог Сюй Дисинь, стали связываться с лозунгом «комплексно использовать сырье и оборудование». Суть этого движения стали определять так: «комплексное использование, превращение отходов в сокровища, устранение вреда и принесение пользы людям» (Сюй Дисинь. Экологические проблемы Китая / пер. с кит. М.: Прогресс, 1990. С. 37).

⁷ Аппаратура автоматического контроля загрязняющих веществ является весьма дорогостоящей и ее приобретение для налогоплательщика может стать экономически затруднительным. Вот почему законодатель ставит перед народными правительствами всех уровней задачу по «оказанию материальной и политической поддержки при инвестировании налогоплательщиком средств в аппаратуру автоматического мониторинга загрязняющих веществ» (ст. 24 Закона).

данных государственных органов, осуществляющих экологический мониторинг. В некоторых ситуациях (например, когда отсутствуют условия для проведения экологического мониторинга в связи с многочисленностью видов загрязняющих веществ или по техническим причинам) возможно применение иных методов определения объемов выброса загрязняющих веществ, предусмотренных Законом (ст. 10) и Правилами (ст. 15, 18, 19):

- метод материального учета⁸ и применения коэффициентов выброса⁹, устанавливаемых ведомством по охране окружающей среды Госсовета;
- метод выборочных измерений.

Особенностью обложения налогом на охрану окружающей среды является возможность применения *понижающих коэффициентов*, стимулирующих активное экологическое поведение хозяйствующих субъектов. Коэффициенты применяются только в случаях загрязнения атмосферы или водной среды. В соответствии со ст. 13 Закона, если концентрация выбрасываемых загрязняющих веществ на 30 % ниже установленных норм выбросов, то с налогоплательщика взимается 75 % от причитающейся к уплате суммы налога. Если же концентрация веществ меньше установленных норм вдвое, то величина понижающего коэффициента составит 50 %.

Датой возникновения обязанности по уплате налога считается день, в который был произведен выброс загрязняемых веществ (ст. 16 Закона). При этом устанавливаются два возможных способа декларирования и уплаты налога: *разовый*, за каждый случай выброса, и *периодический*, за фиксированный промежуток времени. Выбор конкретного способа осуществляется налогоплательщиком. При этом при выборе периодического способа налогоплательщик обязан рассчитывать налог ежемесячно, а декларировать и уплачивать его — ежеквартально (ст. 18 Закона). При разовом способе декларирования налогоплательщик обязан подать декларацию и уплатить налог в течение 15 дней со дня возникновения обязанности по уплате налога на охрану окружающей среды. В случае ежеквартального декларирования обязанность подать декларацию и уплатить налог должна быть исполнена налогоплательщиком в течение 15 дней со дня завершения квартала (ст. 19 Закона).

Механизм обложения налогом на охрану окружающей среды предусматривает установление широкого спектра налоговых льгот, которые, не являясь обязательным элементом налогообложения, содействуют адресной, точно ориентированной реализации экологической политики.

Основной формой налоговых льгот, предусмотренных Законом (ст. 12), является временное освобождение налогоплательщика от уплаты налога на охрану окружающей среды. Среди бенефициаров нормы о полном налоговом освобождении — сельскохозяйственные предприятия (за исключением животноводческих и

⁸ Метод материального учета определен в Законе (ст. 25) как «способ учета используемого в процессе производства сырья, производимой продукции и образующихся отходов на основе принципа сохранения массы».

⁹ Под коэффициентом выброса понимается среднестатистическое количество загрязняемых веществ, выбрасываемых в результате производства единицы продукции в условиях нормального технико-экономического обеспечения и управления (ст. 25 Закона).

птицеводческих), различные мобильные источники выбросов (корабли, воздушные суда, железнодорожные локомотивы, моторные транспортные средства), налогоплательщики, комплексно использующие твердые бытовые отходы, и др. Законодатель оставил открытым список пользователей налоговыми льготами, наделив Госсовет правом принимать решение об установлении новой льготы при условии информирования об этом ПК ВСНП.

Своеобразие механизма администрирования налога на охрану окружающей среды состоит в скоординированном участии в нем сразу двух государственных органов — налоговых органов, действующих в соответствии с Законом «Об управлении сбором налогов» 1992 г. (в ред. 2015 г.), и органов по охране окружающей среды, осуществляющих экологический контроль и мониторинг выбросов загрязняющих веществ по Закону «Об охране окружающей среды» 1989 г. (в ред. 2014 г.) и другим экологическим законам.

Территориальная привязка налогового контроля осуществляется согласно норме, по которой налогоплательщик подает декларацию по месту выброса загрязняющих веществ (ст. 17 Закона). При декларировании он представляет налоговому органу сведения о видах выбрасываемых загрязняющих веществ, их концентрации и объеме выбросов (ст. 18 Закона). Налоговый орган проводит сверку сведений, содержащихся в налоговой декларации, с данными, которые предоставлены органами охраны окружающей среды. В случае выявления несоответствия налоговый орган запрашивает у органа охраны окружающей среды проведение проверки. По ее результатам в течение 15 дней после получения запроса орган охраны окружающей среды представляет в налоговый орган *мнение по итогам проверки*. В соответствии с этим документом происходит корректировка суммы налога, подлежащей уплате (ст. 20 Закона).

Организация взаимодействия между государственными органами в процессе администрирования налога возложена Законом (ст. 14) на народные правительства уездного уровня и выше. Они регулируют сотрудничество налоговых органов и органов по охране окружающей среды. Последние участвуют в администрировании налога как опосредованно — через создание общественных платформ по обмену информацией, предоставление налоговым органам сведений о количестве выбросов, выданных лицензиях на выброс и т.п. (ст. 15 Закона), так и непосредственно — осуществляя совместно с налоговым органом расчет налога, когда по техническим причинам может быть применен только метод выборочных измерений (ст. 24 Закона).

Опыт правового регулирования налоговых и экологических отношений в КНР имеет особое значение для России. Став одной из крупнейших экономик в мире, Китай демонстрирует не только возможность эффективного государственного управления мощным экономическим комплексом, но и является примером того, как государство, находившееся долгое время в острейшем экологическом кризисе, смогло, используя правовые и экономические рычаги, выйти из опасного состояния и встать на путь строительства новой «экологической цивилизации».

Налог на охрану окружающей среды, несмотря на его относительно недавнее появление в налоговой системе КНР, доказал, что фискальные инструменты способны стать надежной финансовой гарантией реализации современного природоохранного законодательства.

Своеобразие китайской модели налогово-правового регулирования не позволяет автоматически и полностью перенести китайский опыт в российскую налоговую систему. Однако как минимум несколько характеристик экологического налогообложения в КНР следовало бы «примерить» к российской практике.

Речь идет о консолидации различных экологических платежей в единый «зеленый» налог, систематизации источников нормативно-правового регулирования обязательных экологических платежей публично-правовой природы и переносе их из экологического в налоговое законодательство, а также о практике совместного администрирования экологического налога налоговыми органами и государственными органами, осуществляющими функции по охране окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бирюлин Е. В., Кранина Е. И. Экологические проблемы КНР: опыт правового регулирования / Рос. акад. наук, Ин-т Дальнего Востока. — М. : Огни, 2005.
2. Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. — М. : Манускрипт, 1993.
3. Ма Цзюнь. Зеленые финансы. — Пекин : Изд-во литературы на иностранных языках, 2016.
4. Сюй Дисинь. Экологические проблемы Китая / пер. с кит. — М. : Прогресс, 1990.
5. Трощинский П. В. Правовая система Китая. — М. : ИДВ РАН, 2016.
6. Jinyan Li. International Taxation in China: A Contextualized Analysis. — Amsterdam : IBDF, 2016.
7. Yan Xu. Environmental taxation in China: the greening of an emerging economy // Handbook of research on environmental taxation. — 2012. — Edward Elgar Publishing. — P. 303—320.

