

УДК 336.2

## ФИСКАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**СМИРНОВ ДЕНИС АЛЕКСАНДРОВИЧ**, д-р экон. наук, доцент, профессор Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Финансовый университет, Москва, Россия  
DASmirnov@fa.ru

**ЗАВОРЫКИН АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**, аспирант Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Финансовый университет, Москва, Россия  
alekseizavorikin@gmail.com

В статье проводится анализ зарубежной практики использования фискальных инструментов в сфере регулирования природоохранной и экологической деятельности домохозяйств и организаций, а также дается теоретическое обоснование преимуществ налоговых инструментов регулирования экономических субъектов в сфере экологии и природоохранной деятельности. *Предмет исследования* – отношения в области регулирования природоохранной деятельности. *Объект исследования* – налоговые инструменты, применяемые в зарубежных странах в системе рыночных методов регулирования деятельности домохозяйств и организаций в области природопользования и экологии. *Цель работы* – выявление успешных и наиболее подходящих моделей зарубежных фискальных инструментов для целей возможного реформирования российской налоговой системы.

*Сделан вывод* о том, что реализация политики гуманизации экономики включает также решение экологических проблем, которые являются ключевым элементом, определяющим уровень и качество жизни, здоровья населения и демографической ситуации.

**Ключевые слова:** экологические налоги; фискальные инструменты; налоговая политика; глобальные проблемы; охрана окружающей среды; экономические стимулы.

## Fiscal Tools for Regulation of Environment Protection and Ecological Activities: Foreign Experience

**DENIS A. SMIRNOV**, ScD (Economics), associate professor of the Tax Policy and Customs Tariff Regulation Department, Financial University, Moscow, Russia  
DASmirnov@fa.ru

**ALEXEI A. ZAVORYKIN**, PhD student the Tax Policy and Customs Tariff Regulation Department, Financial University, Moscow, Russia  
alekseizavorikin@gmail.com

The paper analyzes the foreign practice of using fiscal tools for the regulation of environment protection and ecological activities of households and organizations, and provides a theoretical basis to substantiate advantages of tax tools for regulation of economic entities in the sphere of ecology and environmental protection. The subject of the study concerns the relationships in the field of environmental control. Tax tools used abroad in the system of market-oriented methods for the regulation of household activities in the field of nature management and ecology are examined. The purpose of the study was to reveal the most adequate and successful foreign models of fiscal tools suitable for the future reform of the Russian tax system.

It is concluded that the implementation of the humanization policy in the economy also contributes to the solution of environmental problems being the key element in determining the living standards and the quality of life, health and the demographic situation.

**Keywords:** environmental taxes; fiscal tools; tax policy; global problems; environment protection; economic incentives.

### **Необходимость анализа зарубежной практики проведения налоговых реформ, касающихся природоохранной деятельности**

На протяжении последних лет социально-экономическое развитие различных стран демонстрирует стойкую тенденцию к увеличению влияния гуманистических ценностей на экономическую политику, особенно в государствах с развитой экономикой. Прежде всего, под гуманизацией экономики следует понимать процесс повышения заинтересованности государственного и частного секторов экономики в решении проблем гармоничного развития общества и существования населения. Этот процесс характеризуется необходимостью всестороннего развития личности, опоры на концепцию главенства прав и возможностей граждан перед экономической выгодой. Одной из основ развития в гуманистическом ключе государства и экономики является экологическое равновесие, достигаемое посредством регулирования деятельности человека в области природопользования и охраны окружающей среды. Необходимость достижения паритета между экономическими интересами общества и сохранностью биосферы планеты обуславливается непосредственным влиянием экологических катаклизмов на качество и продолжительность жизни человека. В связи с этим особенно актуальным становится проектирование современных рыночных инструментов экономического регулирования в области экологии, которые вместе с осуществлением функций по охране природы могли бы обеспечивать существенную долю государственных расходов в сфере экологии.

В настоящее время экологические налоги являются одними из основных инструментов регулирования природоохранной деятельности, а также важным источником доходов, направляемых на решение экологических задач и природоохранную деятельность. Потенциал регулирующей функции экологического налогообложения

возрастает с каждым годом по мере усиления и усложнения антропогенного влияния на биосферу Земли. Помимо этого, экологические налоги и обязательные платежи становятся для государств существенным источником доходов бюджета. Процесс, который начался в нескольких странах два десятилетия назад как эксперимент, постепенно расширялся и углублялся, охватывая все большее число государств. В результате во многих странах, в том числе в государствах с относительно развитой системой экологических налогов и парафискалитетов, активно ведутся дискуссии по реформированию системы экологического налогообложения, например в рамках «европейской экологической налоговой реформы» (*ETR*).

В мировой практике выделяют два основных подхода к регулированию природоохранной деятельности: «командно-контрольный» (административный) и «рыночный» [1]. Рыночный подход предполагает, прежде всего, использование финансовых инструментов стимулирования и сдерживания предпринимательской активности, затрагивающей область природопользования и экологии. Для России, в отличие от западноевропейских стран, не характерно использование рыночных методов регулирования природоохранной деятельности. Практически вся советская практика природоохранной деятельности базировалась на системе прямых экологических запретов и ограничений.

На протяжении 1990-х гг. в России не раз поднимался вопрос о создании новых инструментов регулирования деятельности физических и юридических лиц в области природопользования и охраны окружающей среды, рассматривались различные возможности введения самостоятельного экологического налога, в том числе и при разработке «Стратегии 2020» в 2011 г. (предлагалось отказаться от экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты и ввести элементы налогообложения выбросов соединений углерода). Помимо этого, в 2015 г. возможность введения экологических налогов обсуждалась на между-

народном уровне при активном участии представителей России в рамках XXI Климатической конференции ООН в Париже. В частности, президент компании «РУСАЛ» О. Дерипаска предложил свою модель налога на выбросы углеродных соединений<sup>1</sup>, а руководитель Минприроды России С. Донской заявил о поддержке Россией рыночных инструментов сокращения выбросов<sup>2</sup>. Однако главный аргумент противников введения подобного механизма в России заключается в отнесении подобных платежей к санкциям, наряду со штрафами, или их рассмотрении в контексте индивидуально-возмездных платежей за разрешение ведения деятельности, нарушающей экологию. Наконец, указывается и на возможную экономическую неэффективность обязательных платежей налогового характера. В качестве примера трактовки положений о платежах за загрязнение окружающей среды в ключе признания их индивидуально-возмездными можно привести определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.12.2002 № 284-О.

Тем не менее представляется правильным согласиться с мнением отдельных российских экономистов [2, с. 117], которые считают, что действующая в России на данный момент система платежей за нормативное и сверхнормативное загрязнение окружающей среды имеет налоговый характер, обладая свойствами индивидуальной безвозмездности и обязательности уплаты, носит постоянный характер и является ресурсом для осуществления деятельности государственных органов. Следует отметить достаточно высокий фискальный потенциал налоговых инструментов регулирования экологической политики, подтвержденный эффективностью налоговых платежей многих европейских стран. С 1995 по 2014 г. совокупные доходы от экологических налогов в странах ЕС увеличились более чем на 70%. Что же касается обязательных экологических платежей и налогов, то они составляют в среднем (по подтвержденным данным за 2014 г.) около 4–6% от всех налоговых доходов стран — членов ЕС [3, с. 22].

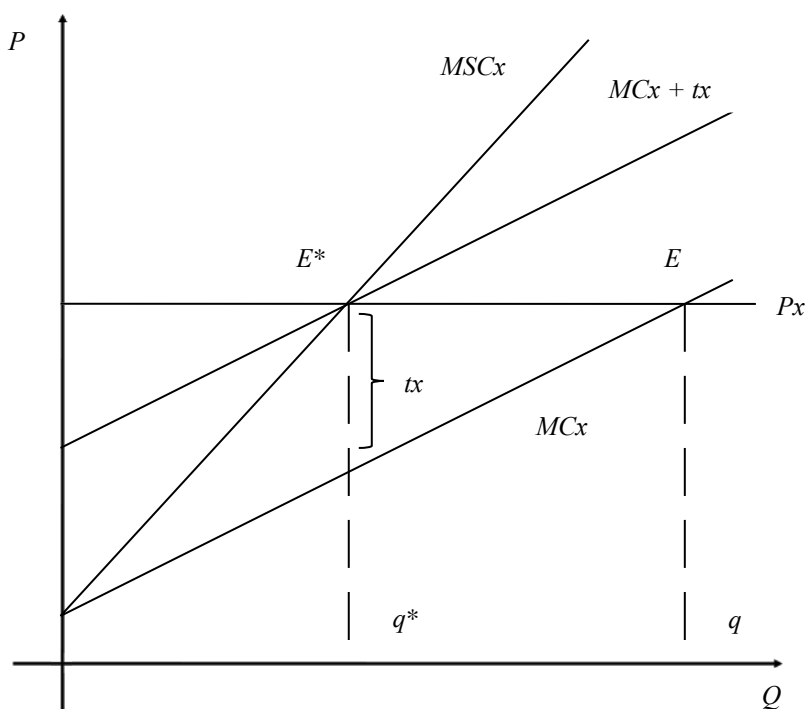
<sup>1</sup> Сайт Forbes. URL: <http://www.forbes.ru/news/307753-deripaska-prizval-vvesti-globalnyi-nalog-na-vybrosy-ugleroda> (дата обращения: 20.09.2016).

<sup>2</sup> Сайт Минприроды России. URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=142378> (дата обращения: 20.09.2016).

Теоретической основой применения фискальных инструментов (в рамках рыночного подхода к регулированию природоохранной деятельности) являются идеи А. Пигу и П. Самуэльсона. В частности, А. Пигу еще в 1943 г. предлагал использовать специальные корректирующие налоги для изменения внешних (нерыночных) факторов, имеющих взаимосвязь и влияние на экономические показатели [4, с. 343]. При рассмотрении предпринимательской активности, затрагивающей область экологии и природопользования, внешним фактором выступает уровень загрязнения окружающей среды. При этом загрязнение окружающей среды влияет на уровень социальных расходов государства, например на медицинские расходы, восстановление плодородия сельскохозяйственных угодий и т.п., что может оказывать не самое благоприятное воздействие на возможности граждан. Исходя из предположений А. Пигу обратить внимание предприятий на негативные внешние факторы можно с помощью налога, что увеличило бы предельные издержки производства и стимулировало бы предприятия к минимизации данных издержек как путем сокращения предложения блага на рынке, так и путем снижения вредного эффекта на этапе производства блага. При этом ставка налога должна обеспечивать равенство предельных частных издержек предельным общественным издержкам, тем самым обеспечивая благосостояние общества [5, с. 66].

На рисунке отображен механизм действия налога А. Пигу. Введение налога  $tx$  привело к смещению линии предельных частных затрат  $MCx$  на уровень  $MCx + tx$ . Новая линия  $MCx + tx$  пересекает линию рыночной цены  $Px$  в точке  $E^*$ , в том же месте линию рыночной цены  $Px$  пересекает линия предельных общественных затрат  $MSC$ . Следовательно, в этой точке предельные частные затраты уравниваются с предельными общественными затратами. Теперь предприятия вынуждены оплачивать затраты и на факторы производства, и налог, что побуждает их не пересекать общественно-оптимальный уровень производства благ, генерирующих негативный эффект.

Для российской экономической политики анализ зарубежной практики проведения экологических налоговых реформ и в целом опыта использо-



### Корректирующий налог А. Пигу [5]

вания налоговых инструментов в природоохранной деятельности полезен еще и тем, что позволяет обосновать возможность и целесообразность расширения использования фискальных механизмов в природоохранной деятельности, основываясь на их позитивном влиянии на экологию внешней среды, стимулировании инноваций, корректировке социальных расходов с точки зрения гуманизации экономики и повышения эффективности использования природных ресурсов.

Тем не менее процесс введения экологических налогов зачастую сдерживался опасениями относительно негативного влияния на конкурентоспособность национальных производителей, возможным общественным неприятием новых обязательных платежей и возникновением дополнительных административных издержек. Трудности в области внедрения экологических налогов возникли в Нидерландах, где в 2008 г. с целью обеспечения финансирования экологических программ в сфере авиатранспорта был введен и через год отменен авиационный сбор. В качестве негативных примеров можно также привести проблемы с «топливным туризмом», которые возникали при повышении топливных акцизов в ряде европейских стран, а также непо-

пулярность налога на сжигание энергоносителей в Швеции и Норвегии.

Действительно, в международном сообществе на сегодняшний день не выработана единая согласованная политика по внедрению экологических налоговых инструментов, хотя в ЕС природоохранная деятельность ведется в рамках директив, призывающих к всеобщему сокращению того или иного вида вреда экологии, например директивы *Community framework for the taxation of energy products and electricity*<sup>5</sup>, имеющей целью снижение расходования энергии. При этом для стран ЕС характерно значительное разнообразие в практике внедрения экологических налогов. Следует согласиться с мнением экспертов из Института европейской экологической политики (IEEP), что несогласованность и разнообразие форм и методов экологического регулирования приводят к меньшей эффективности природоохранных мер, а гармонизация усилий в рамках «коалиции стран-единомышленников» способствовала бы выработке новых подходов

<sup>5</sup> EUR-Lex. Laws Database. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A127019> (дата обращения: 20.09.2016).

к использованию налоговых инструментов в вопросах экологии. При этом эксперты высоко оценивают потенциал экологических налогов как основы новой фискальной парадигмы, которая гармонизирует и гуманизирует общество посредством частичного переноса фискальной нагрузки от подоходного налога, налога на прибыль и НДС к налогам на вредную для окружающей среды деятельность и экологические «анти-товары» (*environmental bad products*) [3].

Экологические налоги также имеют ряд неоспоримых преимуществ при их администрировании, поскольку объектом обложения чаще всего являются физические объекты материальной действительности, объем которых легко измерить с помощью технических средств, что позволяет более эффективно бороться с размыванием налоговой базы. Помимо этого, экологические налоги обладают большим потенциалом развития налогового и экологического мониторинга. Так, предприятию будет трудно избежать периодического контроля за текущим состоянием выбросов вредных веществ в атмосферу, если государственные органы будут использовать датчики контроля за выбросами, обладающие способностью дистанционной непрерывной передачи информации. Непрерывный контроль за производством в рамках экологического налогообложения будет решать сразу ряд задач по контролю за выбросами (как в целях налогообложения, так и в исключительно экологических целях) с наименьшими затратами средств на его ведение.

### Применение экологических налогов

По состоянию на 2015 г. практически все европейские страны активно используют те или иные виды экологических налогов и фискальных платежей [3, с. 5]. Самыми развитыми странами с точки зрения использования налоговых инструментов в охране окружающей среды являются Чехия, Дания, Эстония, Франция, Швеция, Норвегия, Великобритания, Финляндия, где доля дохода от фискальных экологических платежей и налогов варьируется в диапазоне от 5 до 10% всех налоговых доходов<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Eurostat. Environmental tax statistics. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental\\_tax\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics) (дата обращения: 20.09.2016).

Транспортный налог, налоги на энергию, топливо и энергоресурсы введены в 33 странах Европы, налог на выбросы углерода (вне рамок «Европейской системы торговли выбросами») — в 12 странах, платежи за пользование воздухом и воздушной средой — в 22 странах, плата за размещение и переработку отходов — в 26 странах, налоги на вредные материалы — в 15 странах, налоги на вредные продукты — в 30 странах, водный налог — в 30 странах, система экологического налогообложения землепользования и сельского хозяйства — в 8 странах. При этом практически во всех государствах, имеющих доступ к морским и биологическим ресурсам, действуют экологические платежи, направленные на возмещение ущерба окружающей среде.

В основном налоговые инструменты экологического регулирования в ЕС реализовывались в областях энергетики, транспорта и водопользования. При этом основным признаком экологической направленности и коренным отличием от схожих налоговых инструментов в России является то, что налоговой базой таких налогов выступает именно показатель вредного воздействия на окружающую среду, например выброс вредных веществ автотранспортными средствами.

Систему регулирования природоохранной деятельности в России можно охарактеризовать как смешанную: при сохранении советских принципов командного регулирования деятельности по охране природы в практику налогообложения внедряются фискальные инструменты, например платежи за нормативные и сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ и иные паракфискальные платежи, призванные исполнять в первую очередь регулирующую, а не только фискальную функцию. В определенной мере влияние на сокращение негативного воздействия на природу неявно оказывают также акцизы на энергоресурсы, НДСП, транспортный налог. Однако изучение теоретической базы внедрения рыночных инструментов регулирования природоохранной деятельности и практики их применения в странах Европы позволит обосновать возможность и необходимость пересмотра в России концепции применения экономических механизмов в природоохранной деятельности.

Приведем несколько примеров. Одним из наиболее значимых фискальных платежей в сфере

экологии и природопользования является водный налог. Подход к построению этого платежа и механизм водных налогов, действующих в ряде европейских стран, отличается от российского тем, что зарубежные налоги взимаются также за потребление питьевой воды, сброс сточных вод, а не только за забор воды из водоемов и пользование водными ресурсами при сплаве древесины. При этом средства, полученные благодаря фискальным платежам за пользование водой, во многих странах направляются не в консолидированный бюджет, а финансируют расходы на защиту окружающей среды и экологические нужды. Такая эколого-экономическая практика сложилась в Латвии и Португалии, а одна из самых обременительных для плательщиков систем налогообложения водопользования создана в Дании, где в сумму налога включается и стоимость охраны окружающей среды, и расходы на государственное водоснабжение [3, с. 49]. В Израиле водный налог имеет дифференцированные ставки, стимулируя использование вторичной очищенной воды [6, с. 167].

Значимую роль в системы экологических платежей в зарубежных странах играют налоги на вредные с точки зрения экологии продукты, действующие в отношении товаров, утилизация которых довольно трудоемка (изделия из полимеров, компоненты электроприборов). Подобные платежи взимаются с производителей вредных для окружающей среды продуктов и направлены на возмещение стоимости утилизации. Лидером в данной области является Дания, где действует система налогов на едкие химические жидкости, изделия из полимеров, антибиотики и ускорители роста биологических объектов для агропромышленности, электрические лампочки и компоненты электроприборов.

В более чем 20 странах Европейского союза взимаются на муниципальном, как правило, уровне фискальные платежи за захоронение и сжигание энергоносителей (например, угля, мазута) и мусора [3, с. 7]. При этом в большинстве этих стран от платежей за захоронение и сжигание отходов освобождаются организации, содействующие переработке отходов.

Значимым источником расходов многих компаний в Европе являются и фискальные платежи за загрязнение воздуха. Особенно высоки ставки таких платежей в Швеции, Норвегии и Дании —

от 1300 до 1600 евро за тонну выброшенного в воздух вредного вещества. Одни из самых низких ставок установлены в Италии, Франции и Испании — 50 евро за тонну выброшенного в атмосферу вещества [3, с. 7].

Во многих странах ЕС взимаются налоги за переработку и добычу ряда экологически вредных материалов. При этом поощряется переработка различных ресурсов (например, строительных материалов) с целью снижения добычи или производства вредных ресурсов и повышения эффективности их использования, а также последующей утилизации. Например, в Дании с 1985 по 2004 г. под влиянием фискальных инструментов переработка строительных отходов увеличилась до 94% объема всех использованных и подлежащих утилизации материалов [3, с. 7].

Концепция экономического регулирования природоохранной деятельности во многих странах включает установление налога на углеродистые соединения, призванного уменьшить использование материалов, производящих выбросы  $\text{CO}_2$ , а также предотвратить «парниковый эффект». Например, в Британской Колумбии (Канада) с 2008 г. специальным налогом облагаются предприятия, осуществляющие выбросы углеродистых соединений в атмосферу. Ставка этого платежа постоянно увеличивается, а налог охватывает до 70% всех предприятий — источников выбросов парникового газа [7, с. 10]. В Индии применяется специальный фискальный платеж, введенный в 2010 г., с угля, произведенного или ввезенного в страну, причем полученный доход аккумулируется в Национальном фонде экологически чистой энергии, который поддерживает энергетические научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки. ЮАР планирует в 2016–2017 гг. ввести налог на выбросы углерода (*Carbon tax*) с целью снижения промышленных выбросов к 2025 г. на 42% [3, с. 9]. Особый интерес представляет опыт Японии, где доходы от налога на выбросы  $\text{SO}_x$ , введенного в 1973 г. для обеспечения здоровья нации и компенсации затрат на лечение заболеваний, формируют до 80% фонда медицинской защиты населения (20% фонда составляют поступления от транспортного налога) [6, с. 239]. Следует

отметить, что нередко подобные фискальные меры во многом дублируют действие уже существующих энергетических налогов (например, топливных акцизов), поскольку принимаются в отношении процессов, связанных с производством энергии. В результате предприятия энергетического сектора Финляндии, Швеции, Норвегии, Дании и Нидерландов подвергаются двойному экологическому налогообложению.

Важными элементами концепции экономического регулирования природоохранной деятельности и защиты экологии являются налоги и сборы за пользование биологическими объектами, такими как лес или животный мир. Доходы от таких налогов и сборов, как правило, направляются на сохранение биоразнообразия. Некоторые страны ввели налоги на ресурсы моря и рыболовства. В основном это государства, чья экономика напрямую зависит от рыбного лова. Пакет подобных мер включает не только плату за добычу ресурса, но и сборы за выбросы  $NO_x$  и загрязнение водной поверхности морскими судами [3, с. 16].

Наконец, отметим такой объект природопользования, как земельные участки, которые получили повсеместное распространение не только в контексте налогообложения имущества или земли как природного ресурса, но и как инструменты сдерживания урбанизации [3, с. 10].

## Выводы

Современное состояние производственно-технического потенциала провоцирует необратимые или крайне тяжелые последствия для биосферы планеты, которые невозможно игнорировать в силу зависимости человечества от природных ресурсов и качества окружающей среды. Политический курс развитых и развивающихся стран мира, в число которых входит и Российская Федерация, направлен на гуманизацию экономики, обращение к ценности человеческой жизни и человеческого потенциала.

Экологические фискальные платежи и налоги воспринимаются в большинстве развитых государств не столько как источник доходов государства, хотя и приносят в бюджет государства средства, необходимые для расширения природоохранной деятельности, сколько как эффективный инструмент государственного регулирования и способствуют уменьшению ущерба, наносимого окружающей среде. В условиях реализации стратегических задач интенсивного развития России и стремительного прорыва в области научно-технического обеспечения производственной базы предприятий возникает острая потребность в формировании налоговых инструментов регулирования природоохранной деятельности.

## Литература (References)

1. Hahn R. W. Economic incentives for environmental protection: integrating theory and practice / R. W. Hahn, R. N. Stavins. *The American Economic Review*, 1992, vol. 82, No. 2. May, pp. 464–468.
2. Зарипов В. М. Кризис правового регулирования экологических платежей // *Экономика. Налоги. Право*. 2014. № 6. С. 116–120.  
Zaripov V. M. The crisis of the legal regulation of environmental charges [Krizis pravovogo regulirovanija jekologicheskikh platezhej]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo — Economy. Taxes. Law*, 2014, No. 6, pp. 116–120.
3. Environmental tax reform in Europe: Opportunities for the future. A report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the Netherlands Ministry of Infrastructure and the Environment, Brussels, 2014, 70 p. 4. Pigou A. C. «The Classical Stationary State». *Economic Journal*, 1943, No. 53 (212), pp. 343–351.
4. Пигу А. С. Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс, 1985. Т. 1. 493 с.  
Pigou A. C. Welfare economics: trans. from English [Ekonomicheskaja teorija blagosostojanija]. Moscow, Progress, 1985, vol. 1, 493 p.
5. OECD. Taxation, innovation and the environment. OECD Publishing, 2010. URL: <http://www.oecd.org/env/toolsevaluation/taxationinnovationandtheenvironment.htm> (accessed: 20.09.2016).
6. Evaluation of environmental tax reforms: International experiences. A report by IEEP for the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and the Federal Finance Administration (FFA) of Switzerland, Brussels, 2013, 84 p.