



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАЛОГИ

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

15 /

В. В. Громов, Т. А. Малинина

ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОЛОГИЗАЦИИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М О С К В А • 2 0 1 5

Научные доклады: налоги

Татьяна Малинина

**Перспективы экологизации
налоговой системы
Российской Федерации**

«РАНХиГС»

2015

УДК 336.22
ББК 65.261.4

Малинина Т. А.

Перспективы экологизации налоговой системы Российской Федерации / Т. А. Малинина — «РАНХиГС», 2015 — (Научные доклады: налоги)

ISBN 978-5-7749-1031-1

В работе рассматриваются вопросы реформирования российской налоговой системы в направлении ее экологизации и преобразования российских налогов на топливо и транспорт в действенные инструменты экологической политики. Особое внимание уделено не только практическим, но и теоретическим аспектам экологического налогообложения. Представлены пути перспективных изменений действующего порядка налогообложения с учетом масштабов возможных мер. Они направлены на то, чтобы раскрыть регулирующий потенциал налоговой системы Российской Федерации и повысить тем самым ее роль в достижении целей защиты окружающей среды и сохранения здоровья населения.

УДК 336.22
ББК 65.261.4

ISBN 978-5-7749-1031-1

© Малинина Т. А., 2015
© РАНХиГС, 2015

Содержание

Введение	6
1. Теоретические основы экологического налогообложения	8
1.1. Сущность и определение экологических налогов	8
1.1.1. Сущность	8
1.1.2. Определение	9
1.2. Целевое использование экологических налогов	10
1.3. Экологические налоги и экономический рост	11
Конец ознакомительного фрагмента.	12

В.В. Громов, Т.А.Малинина
Перспективы экологизации налоговой
системы Российской Федерации

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2015

Введение

В настоящее время особую актуальность имеет решение проблем, обусловленных негативным воздействием автотранспорта на здоровье населения. Развитие автомобильной промышленности, рост числа автомобилей на дорогах неизбежно ведут к ухудшению качества экологии, что в итоге проявляется в различных заболеваниях, которыми страдают как сами автовладельцы, так и те, кто собственного автомобиля не имеет, но проживает на территориях с большим скоплением автотранспорта.

В качестве загрязняющих веществ, опасных для здоровья населения, рассматриваются диоксид азота, оксид углерода, частицы PM_{10} (с диаметром менее 10 мкм) и $PM_{2,5}$ (с диаметром менее 2,5 мкм), а также черный дым, бензол, полициклические ароматические углеводороды (ПАУ) и металлы, в том числе свинец. Выхлопные газы являются источником выбросов около 30 % мелкодисперсных твердых частиц, а другие выбросы от автотранспорта (например, дорожная пыль и износ тормозных колодок) являются наиболее важным источником пыли – твердых частиц большего диаметра (PM_{10})¹. От размера частиц непосредственно зависит степень вреда, наносимого здоровью человека. Чем меньше размер частицы, тем проще и глубже она попадает в дыхательные пути и тем хуже влияет на здоровье.

Результатом распространения в атмосфере вредных для здоровья частиц становятся различные заболевания, проявляющиеся в кашле, затрудненном дыхании, одышке, приступах удушья, легочной недостаточности и даже преждевременной смерти людей, страдающих болезнями сердца и легких².

В России понятие автомобильных выбросов имеет официальное определение. Оно закреплено в Техническом регламенте «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ»³ и к выбросам вредных (загрязняющих) веществ относит отработанные газы двигателей внутреннего сгорания и испарения топлива автомобильной техники, содержащие вредные (загрязняющие) вещества, такие как: оксид углерода (CO), углеводороды (СmHn), оксиды азота (NOx) и дисперсные частицы.

По оценкам Всемирной организации здравоохранения, наличие в атмосфере загрязняющих веществ стало причиной смерти в России более чем 52 тыс. человек в 2004 г., а в 2008 г. – почти 70 тыс. человек. При этом очевидна связь данных показателей с динамикой изменения количества автомобилей в Российской Федерации. Если в середине 90-х гг. на 1000 чел. в стране приходилось около 92 автомобилей, то к 2005 г. данный показатель вырос почти в 2 раза (159)⁴, а в настоящее время его значение вообще составляет более 250 автомобилей⁵. При этом почти три четверти автомобилей в России соответствуют низким экологическим стандартам⁶.

Данные факты свидетельствуют о сохранении и усилении отрицательных тенденций в области экологии, которые не компенсируются действующими механизмами экологической политики. Это значит, что принятых до настоящего времени мер в области такой политики недостаточно для того, чтобы изменить ситуацию к лучшему. Поэтому большое значение имеет

¹ Transport and Environment Database System Project, 2003.

² What is Particulate Matter? http://www.airinonow.org/html/ed_particulate.html.

³ Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2005 г. № 609.

⁴ Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru>.

⁵ <http://www.autosphere.ru/analitika/kolichestvo-avtomobiley-v-rossii-neuklonno-rastet>.

⁶ *Лютова М.* Транспортный налог будет рассчитываться по-новому уже с 2015 г. // Ведомости. <http://www.vedomosti.ru/finance/news/16608781/transportnyj-nalog-budet-rasschityvatsya-po-novomu-uzhe-s>.

разработка путей, с помощью которых можно было бы воздействовать на негативные тенденции. И одним из направлений реализации экологической политики является совершенствование налоговой системы. Налоги, помимо фискальной функции, обладают значительным потенциалом экономического регулирования, который при правильной организации налогообложения может сделать их сильным инструментом воздействия на объемы выбросов экологически вредных веществ. При этом налоги в отличие от прямых запретов и ограничений оказывают на налогоплательщиков косвенное воздействие стимулирующего характера.

Таким образом, развитие российской налоговой системы должно проводиться в направлении ее экологизации исходя из признания налогов в качестве значимых инструментов экологической политики. Это в свою очередь требует разработки и принятия мер, необходимых для реализации функций налоговой системы, которые способствуют защите окружающей среды и сохранению здоровья населения и потому имеют важное социально-экономическое значение для государства.

1. Теоретические основы экологического налогообложения

1.1. Сущность и определение экологических налогов

1.1.1. Сущность

В основе взимания экологических налогов лежит разработанная А. Пигу в начале прошлого века теория экстерналий, или внешних, издержек⁷. Внешние эффекты могут быть как положительными, так и отрицательными. Проявлением первых является распространение экологически чистых технологий, а проявлением вторых – загрязнение окружающей среды.

Окружающая среда воздействует на то, как живут люди и как развивается общество⁸. Из этого следует, что экологическое воздействие может считаться негативным, если оно ухудшает условия жизни людей. Соответственно, экологической проблемой являются не потери природы сами по себе, а потери человека, возникающие вследствие нарушения качества экологии.

С экономической точки зрения введение экологических налогов обусловлено объективной необходимостью выразить в денежном выражении те потери для общества и государства, которые создает деятельность налогоплательщика ввиду ее негативного воздействия на окружающую среду. Окружающая среда, будучи общественным товаром и не имея цены, попадает в бесплатное пользование налогоплательщиков, которые не оплачивают экологическую составляющую в своих расходах. В результате возникающие потери ложатся на общество, что сопровождается чрезмерным потреблением ресурсов окружающей среды. Поэтому значение экологических налогов – сделать так, чтобы налогоплательщик оплачивал все расходы и потери в полном объеме: и те, что ложатся на него самого, и те, что ложатся на других лиц⁹. Обременяя налогоплательщика, экологические налоги заставляют его снижать уровень экологического ущерба.

Таким образом, налог становится корректирующим инструментом, благодаря которому достигается баланс между объемом производства налогоплательщика и потерями для общества, возникающими из-за этого производства. Для достижения такого баланса налог, ставка которого устанавливается на единицу загрязняющего вещества, должен быть равен предельным социальным издержкам¹⁰. Данный налог называют налогом Пигу¹¹, или пигувианским налогом.

Проблема отрицательных внешних эффектов с позиции трансакционных издержек также исследовалась Р. Коузом. Если они достаточно малы, то введение налогов для регулирования внешних эффектов не требуется: стороны сами найдут эффективное решение проблем, вызванных внешними эффектами, без вмешательства государства¹².

⁷ Струкова Е.Б., Голуб А. А. Теоретические основы и практические рекомендации по введению углеродного налога в рамках совершенствования системы налогообложения природных ресурсов и оценка распределения налогового бремени на краткосрочной перспективе. М., 2012. С. 9.

⁸ См.: <http://web.worldbank.org/>.

⁹ Roy E. Cordato. The Polluter Pays Principle: A Proper Guide for Environmental Policy. <http://iret.org/pub/SCRE-6.PDF>. P. 4.

¹⁰ Pigou Arthur C. The Economics of Welfare. <http://www.econlib.org>.

¹¹ Боске Бенуа. Экологизация налоговой системы в России. <http://www.wwf.ru/data/economy/benuat.pdf>. С. 26.

¹² R.H. Coase. The Problem of Social Cost // Journal of Law and Economics, 1960. P. 18.

В свою очередь У. Баумол и У. Оутс предлагают вводить налоги на уровне, соответствующем текущим социальным потерям, и в случае изменения последних – менять этот уровень в соответствии с изменившимися потерями¹³. Это позволяет сделать налоги гибким инструментом регулирования внешних эффектов.

Использование экологических налогов как косвенного метода экономического регулирования основано на принципе «загрязнитель платит» (*«polluter pays» principle*)¹⁴. В словаре статистических терминов ОЭСР данное понятие определяется как принцип, в соответствии с которым источник загрязнения должен нести затраты за загрязнение, чтобы уровень загрязнения снижался, в сумме, равной ущербу, нанесенному обществу, либо в сумме, соответствующей превышению приемлемого уровня (стандарта) загрязнения¹⁵. В основе принципа лежит представление о том, что окружающая среда – это собственность общества, поэтому любой, кто наносит ей ущерб, должен выплачивать компенсацию обществу за этот ущерб. Вместе с тем в отдельных случаях применение принципа «загрязнитель платит» затруднено либо невозможно.

1.1.2. Определение

Экологические налоги многообразны, но, несмотря на различия, у них есть общие черты, что собственно и дает возможность говорить о том или ином налоге как экологическом.

В мировой практике понятие экологического налога обычно раскрывается через определение, разработанное Евростатом (Статистической службой Европейского союза) в целях международного статистического учета¹⁶. В соответствии с данным определением экологическим является налог, налоговая база которого – это физическая характеристика объекта, признаваемого негативно влияющим на окружающую среду, или связанного с ним другого объекта. Такой налоговой базой может быть, например, объем выбросов загрязняющих веществ.

В теории экологический налог определяется как любой обязательный, безвозмездный платеж национальному правительству, взимаемый с налоговых баз, признаваемых значимыми с точки зрения воздействия на окружающую среду, включающих в себя энергопродукты, автомобили, производственные отходы, а также рассчитанные или предполагаемые выбросы, полезные ископаемые и т. д.¹⁷.

Европейский фонд по улучшению условий жизни и работы определяет экологический налог как обязательство, возложенное государством на тех, кто использует окружающую среду, за такое использование¹⁸.

Согласно определению Центра налоговой политики экологические налоги – это такие налоги, которыми облагаются либо загрязняющие окружающую среду вещества, либо продукция, потребление которой создает эти вещества¹⁹.

Вместе с тем в каждой стране может вводиться собственное определение экологического налога.

¹³ William J. Baumol, Wallace E. Oates. The use of standards and prices for environment protection // The Swedish Journal of Economics. Vol. 73. No. 1. Environmental Economics, 1971. P. 44.

¹⁴ Roy E. Cordato. The Polluter Pays Principle: A Proper Guide for Environmental Policy. <http://iret.org/pub/SCRE-6.PDF>. P. 1.

¹⁵ Glossary of Statistical Terms. <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2074>.

¹⁶ Environmental Taxes – A Statistical Guide. Eurostat, 2001.

¹⁷ The Political Economy of Environmentally Related Taxes. OECD, 2006.

¹⁸ General Briefing on Environmental Taxes and Charges: National Experiences and Plans // European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1996. P. 2.

¹⁹ Taxes and the Environment: What are green taxes? <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/key-elements/environment/what-is.cfm>.

1.2. Целевое использование экологических налогов

За рубежом для обозначения целевых налогов используют такой термин, как *earmarked taxes*. Целевым может быть признан налог, который вводится с конкретной целью использования доходов от его сбора²⁰. Robert Carling выделяет два вида целевых налогов: налог, доходы от которого целиком имеют целевую направленность, и налог, по которому только часть доходов используется целевым образом. Доходы от поступлений целевого налога учитываются отдельно от всех других доходов государственного бюджета и расходуются исключительно на финансирование программ, ради которых был введен налог. Кроме того, финансовая поддержка программ осуществляется полностью за счет этого налога. Если эти условия соблюдаются, то целевое использование налога может быть оправдано и даже выгодно, поскольку налогоплательщики получают информацию о том, как именно используются средства, изъятые у них в форме налога. Однако названные условия редко выполняются на практике.

Для государства наличие целевого налога снижает гибкость бюджета, накладывая на него ограничения. Поэтому на сегодняшний день существуют «мягкие» способы установления целевых налогов.

Придание налогу цели является одновременно и политическим решением, поскольку увеличение налогового бремени легче обосновать, связав его с необходимостью финансового обеспечения государственных расходов, значимых для населения.

В свою очередь Kalle Määttä говорит о том, что четкое следование принципам пигувианского налогообложения делает невозможным то, чтобы экологический налог был одновременно и стимулирующим, и целевым. Экологические налоги должны обеспечивать экологические выгоды. В свою очередь целевые налоги, которые автор называет финансирующими (*financing taxes*)²¹, таких выгод не дают, поскольку их значение состоит в том, чтобы профинансировать различные программы. Но в отдельных случаях они становятся более дешевым для государства способом устранения негативных экологических эффектов, чем стимулирующие налоги. Вместе с тем у целевых экологических налогов есть и недостатки.

²⁰ Robert Carling. Tax Earmarking. Is It Good Practice? <http://www.cis.org.au/images/stories/policy-monographs/pm-7S.pdf>. P. 9.

²¹ Kalle Määttä. Environmental Taxes: An Introductory Analysis, 2006. P. 72.

1.3. Экологические налоги и экономический рост

В действительности вопрос о влиянии экологического налогообложения на экономику на сегодняшний день не имеет однозначного ответа. При этом, учитывая, что «зеленые» налоги являются одним из инструментов экологического регулирования, данный вопрос имеет и более широкие рамки, обусловленные влиянием природоохранной политики на рост в целом. Дилемма существует из-за противоборства двух точек зрения. В основе первой из них лежит представление о том, что высокие стандарты жизни и качество экологии – это несовместимые цели развития общества, поскольку достижение данных стандартов требует расширения экономической активности, что неизбежно сопровождается ухудшением качества экологии, а проведение природоохранной политики в свою очередь тормозит экономический рост, что не дает повысить качество жизни. Согласно второй из них природоохранная политика ведет к более эффективному использованию ограниченных ресурсов, способствуя тем самым структурной перестройке экономики, за которой следует экономический рост²². На волне такого противостояния в начале 70-х гг. прошлого века была даже сформулирована концепция «нулевого» экономического роста, в соответствии с которой экономическая активность должна сохраняться на одном и том же уровне, а экономический рост сдерживаться для предотвращения непоправимых экологических последствий человеческой деятельности²³.

Влияние экологической политики на экономический рост во многом зависит от того, в каком контексте рассматривать такое влияние. Если рассматривать его в конкретный текущий момент времени, то очевидно негативное воздействие. Накладывая дополнительные ограничения на производственные возможности налогоплательщика, экологическая политика снижает объемы выпускаемой им продукции. Если взглянуть на результаты такой политики в долгосрочной перспективе, то на первый взгляд окажется, что более высокие затраты снижают отдачу на капитал, а также стимулы для осуществления инвестиций. А чем меньше инвестиций, тем меньше темпы экономического роста²⁴

²² Protecting the environment and economic growth: trade-of or growthenhancing structural adjustment? http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7726_en.pdf.

²³ Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, William W. Behrens. *The Limits to Growth* // Universe Books, 1974.

²⁴ Francesco Ricci. Channels of transmission of environmental policy to economic growth: A survey of the theory // *Ecological Economics* 60, 2007. P. 689.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.