



Бенуа Боске

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

**ЭКОНОМИКА
И ОХРАНА ПРИРОДЫ:**
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ
ИХ РЕШЕНИЯ

**ECONOMICS AND
NATURE PROTECTION:**
PROBLEMS AND SOLUTIONS



Серия публикаций
Департамента природоохранной
политики и экспертизы
Российского представительства WWF

ВЫПУСК 3
Часть II

ЭКОНОМИКА И ОХРАНА ПРИРОДЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

ECONOMICS AND NATURE PROTECTION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Настоящая работа была выполнена Бенуа Боске, сотрудником
Московского представительства Всемирного Банка.

Редакционная подготовка и издание выполнены в рамках
проекта WWF RU0078.01.

В работе представлена точка зрения автора, которая может не
совпадать с позицией Всемирного Банка и Всемирного фонда
дикой природы.

Бенуа Боске

ЭКОЛОГИЗАЦИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

Benoit Bosquet
**Greening
the Tax System
in Russia**

Редакторы:
А.О. Кокорин
А.П. Петров
А.Г. Саргсян

ББК 28.088
Ш67

Бенуа Боске, Экологизация налоговой системы в России. – М.: Российский университет,
2001. – 116 с.

ISBN 5-7564-0271-3

| | |
|--------------------------|----|
| ПРЕДИСЛОВИЕ | 9 |
| PREFACE | 13 |
| SUMMARY | 17 |
| КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ | 20 |
| ВВЕДЕНИЕ | 24 |

Глава 1

| | |
|--|----|
| ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОБОСНОВАНИЯ | 26 |
| 1.1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НАЛОГИ | 26 |
| 1.2. «ДВОЙНОЙ ДИВИДЕНД» | 27 |
| 1.3. ДРУГИЕ ФОРМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН) | 28 |
| 1.4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕНТА: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ВЫВОДЫ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ | 30 |
| 1.5. ОЦЕНКА ЛЕСНОЙ РЕНТЫ | 35 |
| 1.6. УЛАВЛИВАНИЕ РЕНТЫ | 36 |

Глава 2

| | |
|--|----|
| ОПЫТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН) В ЕВРОПЕ | 40 |
|--|----|

Глава 3

| | |
|--|----|
| ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ | 43 |
| 3.1. НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЫ | 43 |
| 3.2. ПОТРЕБНОСТЬ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН) | 48 |
| 3.3. ПРОДВИЖЕНИЕ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН) | 50 |
| 3.4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ | 50 |
| 3.5. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ | 51 |
| 3.5.1. Нормативы загрязнения | 51 |
| 3.5.2. Платежи за загрязнение и зачеты платежей | 52 |
| 3.5.3. Экологические фонды | 54 |
| 3.5.4. Платежи за загрязнение и экологическая реформа налогообложения (ЭРН) | 55 |

Глава 4

СИСТЕМА ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИИ 56

- 4.1. ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ СИСТЕМА 56
- 4.2. СОВЕТСКАЯ СИСТЕМА 57
- 4.3. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА 57

Глава 5

ПОЛОЖЕНИЕ В ЛЕСОЗАГОТОВИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ 61

- 5.1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ ОТ ПРОДАЖИ ЛЕСА В РОССИИ 61
- 5.2. ЛЕСНОЙ СЕКТОР В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ 63
- 5.3. ПОСТУПЛЕНИЯ В БЮДЖЕТ ОТ ЛЕСНОГО СЕКТОРА 64
- 5.4. НИЗКИЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ 64
- 5.5. НИЗКАЯ СОБИРАЕМОСТЬ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ
ЛЕСНЫМ ФОНДОМ 67
- 5.6. НЕЛЕГАЛЬНЫЕ ЛЕСОЗАГОТОВКИ И ЭКСПОРТ 68
- 5.7. ОЦЕНКИ ПОЛУЧАЕМОЙ РЕНТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ
ЛЕСНЫМИ РЕСУРСАМИ 68
- 5.8. УВЕЛИЧЕНИЕ УРОВНЯ УЛАВЛИВАНИЯ ЛЕСНОЙ РЕНТЫ 69

Глава 6

НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ 72

Глава 7

ПРОРЫВ В РЕГИОНАХ? 74

- 7.1. РЕСПУБЛИКА КОМИ 74
- 7.2. СЕВЕРНЫЕ ТЕРРИТОРИИ 76
- 7.3. САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ 76

Глава 8

ИССЛЕДОВАНИЕ В НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

77

| | | |
|------|---|----|
| 8.1. | РЕНТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ | 77 |
| 8.2. | РЕНТА ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ | 79 |
| 8.3. | ЛЕСА В ЭКОНОМИКЕ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ | 86 |
| 8.4. | УЛАВЛИВАНИЕ ЛЕСНОЙ РЕНТЫ | 87 |
| 8.5. | ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ | 89 |
| 8.6. | ВЛИЯНИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ | 90 |
| 8.7. | ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНУЮ СПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ | 90 |
| 8.8. | ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ | 90 |

Глава 9

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ

93

| | | |
|------|---|-----|
| 9.1. | ПОЗИЦИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН | 93 |
| 9.2. | БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ | 97 |
| 9.3. | ИЗМЕНЧИВОСТЬ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН НА СЫРЬЕ | 100 |
| | ВЫВОДЫ | 101 |
| | БЛАГОДАРНОСТИ | 103 |
| | ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ | 105 |
| | ЛИТЕРАТУРА | 109 |

Указатель таблиц

- Таблица 1. Относительные преимущества налогов на природные ресурсы и загрязнение
- Таблица 2. Существующие схемы проведения экологической реформы налогообложения (ЭРН)
- Таблица 3. Структура доходов Российского бюджета в 1999 г.
- Таблица 4. Природные ресурсы и окружающая среда в доходах Российского бюджета в 1999 г.
- Таблица 5. Налоговые сборы по данным Министерства по налогам и сборам за 1999 г., прогноз по данным первых трех кварталов 1999 г.
- Таблица 6. Российская система нормативов и платы за загрязнение
- Таблица 7. Выборочные ставки платежей за загрязнение в ценах января 2000 г. (долл. США за тонну)
- Таблица 8. Доходы Российских экологических фондов
- Таблица 9. Российская система налогов на природные ресурсы и экологических налогов
- Таблица 10. Рентабельность лесной отрасли в России (в процентах)
- Таблица 11. Оценки лесной ренты в ряде регионов
- Таблица 12. Доходы экологического фонда Новгородской области
- Таблица 13. Оценка истощения лесных ресурсов в Новгородской области
- Таблица 14. Оценка ренты, получаемой от экспорта березовых балансов из Новгородской области в Финляндию
- Таблица 15. Оценка ренты за производство лесоматериалов в Новгородской области в 2000 г.
- Таблица 16. Рента по данным аукционных цен в Новгородской области в 1999 г.
- Таблица 17. Эконометрическая оценка лесной ренты в Новгородской области в 1999 г.
- Таблица 18. Доля платежей за пользование лесным фондом в цене доставки, в долларах за кубометр, средние данные за 1999 г.
- Таблица 19. Некоторые минимальные ставки платежей за пользование лесным фондом в Новгородской области
- Таблица 20. Доля лесного сектора в доходах бюджета Новгородской области
- Таблица 21. Доходы бюджета Новгородской области в 1999 г.
- Таблица 22. Возможная реакция на сдвиг налогооблагаемой базы
- Таблица 23. Распределение доходов от использования некоторых природных ресурсов между тремя уровнями власти в России
- Таблица 24. Реальное распределение доходов среди различных уровней власти (1998 г.)

Указатель рисунков

- Рис. 1. Рента Рикардо (произведенная предельным продуктом или предельной стоимостью)
- Рис. 2. Рента Тюнена (как функция месторасположения)
- Рис. 3. Потенциальная рента как функция расстояния и качества
- Рис. 4. От потенциальной к присваиваемой лесной ренте
- Рис. 5. Концепция присваиваемой ренты
- Рис. 6. Влияние платежей за пользование лесным фондом* на лесозаготовителей и перерабатывающую промышленность

* Stumpage fee – попенная плата, в тексте – платежи за пользование лесным фондом. Платежи за пользование лесным фондом взимаются в виде лесных податей или арендной платы. Лесные подати взимаются при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата – при аренде участков лесного фонда. (Статья 103 Лесного кодекса РФ). (Прим. ред.).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий третий выпуск (часть II) Трудов Департамента Природоохранной политики Российского представительства Всемирного фонда дикой природы (WWF) посвящен новым для России экономическим механизмам охраны природы. Это является логическим развитием начатой в 1993 г. активной деятельности WWF по сохранению природы и формированию системы устойчивого природопользования в России.

Анализ проекта «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» показывает, что экология и сохранение природной среды не входят или, по крайней мере, отчетливо не сформулированы в числе приоритетов Правительства. При этом, «устойчиво высокие темпы экономического роста» рассматриваются в качестве универсального решения всех проблем, с которыми страна столкнется в ближайшее десятилетие. Сам этот тезис во многом бесспорен, вопрос состоит только в том, какими методами правительство планирует или надеется достичь «устойчиво высоких темпов». Фактически речь идет о том, какой мы хотим видеть Россию в 21 столетии – современной высокотехнологичной державой с развитым средним классом, здоровой окружающей средой и девственными охраняемыми природными территориями, являющимися предметом общенациональной и общемировой гордости (как в США, Канаде или Австралии). Или же огромной по территории страной, в которой государственная армия и полиция по указанию нефтяных корпораций расправляются с собственным населением и расстреливают меж-

дународно-признанных общественных лидеров, которые пытаются противостоять разграблению природных ресурсов страны и обеспечить достойный образ жизни населения в районах нефтедобычи. То есть Россия в очередной раз стоит перед выбором экстенсивного или интенсивного пути развития, как это уже неоднократно бывало за последние 100 лет ее истории.

Многолетними стараниями апологетов сохранения традиционного, экстенсивного пути развития страны, в общественном сознании довольно глубоко укоренилось представление о том, что охрана окружающей среды, и в особенности – живой природы, существенно ограничивает возможности экономического развития страны или региона. Даже среди лиц, слышущих интеллектуалами, приходится слышать, что «мы пока еще слишком бедная страна, для того, чтобы охранять природу». Однако очевидно, что если Россия будет просто пытаться повторить путь экономического развития развитых стран Запада, вряд ли можно рассчитывать на реальное достижение сопоставимого уровня экономического развития. Зато можно быть уверенным, что мы потеряем то, что имеем – еще в целом чистую окружающую среду (и, следовательно, – возможности для здоровья своих детей и близких), уникальные девственные леса, зверей и птиц, известных с первых сказок наших бабушек, все то, что стало принято называть словами «биологическое и ландшафтное разнообразие». В реальности ситуация еще сложнее – Россия является федеративным государством и те подходы, которые могут быть эффективными в Нижнем или Великом Новгороде, скорее всего могут быть мало приемлемыми или неадекватными в условиях Горного Алтая или Тувы.

Экономический успех страны в 2000 г., был достигнут благодаря удачно сложившейся конъюнктуре цен на сырую нефть и газ. Увы, руководство страны, под влиянием кампаний, связанных с эксплуатацией невозобновимых минеральных ресурсов, пытается отстаивать уже на 30-40 лет устаревшие подходы к экономическому развитию страны. Это делается без учета мирового опыта, без учета идей Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) и концепций устойчивого развития. То, что этот подход тупиковый, с очевидностью следует из истории последних 15 лет существования Советского государства, когда вся экономика страны держалась на экспорте нефти и газа, который благодаря высоким мировым ценам на нефть, установленным странами ОПЕК, позволял как-то поддерживать экстенсивную и крайне неэффективную

экономику, отличавшуюся также и крайним экологическим неблагополучием. Следует отметить, что в СССР не было ни Госкомэкологии, ни государственной экологической экспертизы, ни независимой судебной системы, ни независимых неправительственных организаций (кроме студенческих дружин по охране природы). И вся эта система рухнула, когда США и страны Западной Европы существенно снизили потребление нефтепродуктов и одновременно смогли договориться со странами ОПЕК о повышении квот добычи нефти и, соответственно, о снижении цен. При этом, также как и сейчас Россия, Советский Союз был фактически исключен из процесса принятия решений.

Вызывает опасение мнение некоторых влиятельных экономистов, что сохранение биоразнообразия и соблюдение высоких природоохранных стандартов возможно только в условиях экономического процветания, достижение которого в свою очередь невозможно без снижения природоохранных требований и экологических стандартов. Или иными словами, для того чтобы сохранять природу, мы первоначально должны ее «разрушить», причем степень этого разрушения должна быть существенно больше чем то, что потом нам удастся сохранить. Естественно, все это основывается на предположении что, если с пути развития экономики снять «путы» экологической экспертизы и экологического контроля, то страна станет на путь экономического процветания.

На основании нашего многолетнего опыта, мы глубоко убеждены, при реальной интенсификации экономического развития страны не существует альтернативы «экономика или экология». Достижение ни экономических, ни социальных целей правительственной Программы невозможно без интеграции в них современных экологических стандартов. Импорт в страну «грязных технологий» и отсталых технологических решений неизбежно будут тяжелым грузом «висеть на шее» поднимающейся российской экономики, еще больше увеличивая технологическое отставание от наиболее развитых государств. Попытки экспорта продуктов произведенных без учета международно-признанных экологических норм и требований будут пересекаться с массовым потребителем, озабоченным экологическими проблемами – средним классом стран Европы и Северной Америки.

Это было многократно продемонстрировано экологическими организациями, в частности, при попытке экспорта древесины из девственных лесов «Зеленого пояса Фенноскандии» в Карелии. При-

чем, чем больше лесопромышленники и Правительство Республики писали о «вмешательстве во внутренние дела», обвиняли экологические организации в «развале лесопромышленного комплекса Карелии» и боролись против добровольной лесной сертификации с участием независимых аудиторов, тем более активно бизнес круги и руководство других регионов Северо-запада России (Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Новгородская, Псковская области) поддерживали развитие лесной сертификации как эффективного инструмента получения конкурентных преимуществ на европейском рынке. Они понимали, что это и средство привлечения инвестиций в лесохозяйственный комплекс своих регионов и искали взаимопонимания с требованиями экологических организаций.

Естественно, что одним из приоритетов устойчивого развития и экологизации экономического развития России нами рассматривается реформирование налоговой политики. Сложившаяся в прошлом во многих развитых странах система налогообложения, в первую очередь, система налогов на труд и капитал, при всем своем несовершенстве была довольно логична. Ведь в этих странах собственных природных ресурсов уже почти не было. В России это приводит к некоторому противоречию: основные доходы связаны с экспортом природных ресурсов (нефть, газ, алмазы, древесина, рыба, морские беспозвоночные и т.д.), а основная доля налогового бремени приходится на труд (зарботная плата) и на капитал (прибыль предприятий). Это приводит к тому, что существующая система налогообложения не только способствует деградации природной среды России, но и одновременно способствует росту безработицы, ведет к экологически расточительному развитию экономики. То есть, фактически, предлагаемая налоговая реформа представляет собой процесс переноса бремени налогообложения с экономических «благ» на «ущерб». Перенос бремени с того, что является для общества социально желательным (занятость, доходы и инвестиции), на то, что социально нежелательно (загрязнение, истощение природных ресурсов, производство отходов).

Важность более полного изъятия природно-ресурсной ренты можно проиллюстрировать следующим фактом. Общеизвестно, что ежегодно из России вывозится огромное количество финансовых средств. Так, по данным Бюро Экономического Анализа, во второй половине 1990-х годов утечка капитала составляла 20-25 млрд. долл. США – 30% всего экспорта России или 12-15%

ВВП (Обзор экономической политики в России за 1999 г. – Бюро Экономического Анализа, Издательство ТЕИС, 2000 г. стр. 372). Откуда же берутся эти огромные средства? Можно предположить, что на первом этапе (в 1989-1993 гг.) это были как средства, полученные в результате прямого хищения («обналичивания») средств государственного бюджета СССР и России, так и не изъятая природно-ресурсная рента. Однако, позднее, в связи с все большим и большим «усыханием» государственного бюджета, вероятно, почти все «утекающие» за рубеж миллиарды долларов представляют собой не изъятую природно-ресурсную ренту.

«Де-факто» Российское правительство начало признавать абсурдность данной ситуации. Введение в 2001 г. системы аукционной продажи квот на использование морских биологических ресурсов фактически является признанием невозможности контролировать (а значит – подвергать налогообложению) огромный нелегальный экспорт морепродуктов в Японию, Южную Корею и Китай. Не случайно, введение данной системы совпало с существенным повышением активности Федеральной пограничной службы по борьбе с незаконным экспортом морепродуктов в Японию, что привело (фактически впервые за все годы) к прямым обстрелам и даже потоплению крупных браконьерских судов, маскировавшихся под меньшие по размерам (в разы!!!) зарегистрированные шхуны. Протесты губернаторов Дальневосточного региона против системы аукционов по распределению квот на добычу морепродуктов, по сути дела, были не только попытками защиты сложившейся и, увы, глубоко коррумпированной системы эксплуатации морских биологических богатств России, но и, частично, отражали недовольство тем, что важный источник налоговых поступлений забирается на пополнение Федерального бюджета, притом, что регионы теперь должны вкладывать средства в охрану и возобновление данного ресурса.

В какой-то мере, аукционы это вынужденный отход Правительства от проекта Долгосрочной программы, где логично провозглашается, что платежи за добычу неравномерно распределенных минеральных ресурсов (нефть, газ, золото, алмазы и т.п.) должны идти на пополнение Федерального бюджета России, а платежи за пользование равномерно распределенными природными ресурсами (в первую очередь – все биологические ресурсы, т.е. лес, рыба, морские беспозвоночные и т.п.) должны идти на пополнение бюджетов субъектов Российской Федерации.

Политические и социальные недостатки сложившейся в пост-советское время налоговой системы были неоднократно продемонстрированы в последние годы, в частности, в трудах английского исследователя Фреда Харрисона и Санкт-петербургских ученых Г. Титовой и Т. Роскошной (Ф. Харрисон, Г. Титова, Т. Роскошная, 1999. Налоги и рынок. «Мертвый груз» экономики. Санкт-Петербург: Фонд «Земля и благосостояние общества»). Многие в данном направлении было сделано А.В. Шевчуком (Министерство природных ресурсов Российской Федерации) и А.П. Петровым (ВИПКЛХ, Пушкино). Однако, широкого практического применения данные идеи пока не получили, хотя некоторые их элементы уже нашли свое отражение в проекте «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

Настоящий выпуск представлен большой работой Бенуа Боске (Benoît Bosquet), посвященной комплексному анализу возможностей экологизации налоговой системы в России. Бенуа Боске, бельгиец по происхождению, несколько лет проработал в России, первоначально – в качестве ученого-исследователя, а затем – в качестве сотрудника Московского Представительства Всемирного Банка. В настоящее время он работает в Экспериментальном углеродном фонде Всемирного Банка в Вашингтоне. Идея данного обзора была совместно сформулирована нами около двух лет тому назад в ходе обсуждения путей экологизации российской экономики и «поиска» социально-политических групп, заинтересованных в успехе такой реформы. Данный обзор на английском языке был готов в конце лета 2000 г., но развитие общества и экономики в России сейчас идут с такой скоростью, что его отдельные части, относящиеся к практике налогообложения в России, непрерывно устаревают. Поэтому часть необходимых уточнений дана в сносках с редакторскими комментариями. Такие комментарии отмечены знаком*.

Краеугольной идеей предлагаемой автором налоговой реформы является увеличение налогообложения экономической ренты, получаемой за счет использования уникальных природных ресурсов России, и, благодаря этому, частичное уменьшение налогов на труд (что должно способствовать формированию новых рабочих мест и/или повышению оплаты труда) и капитал (что должно способствовать увеличению инвестиций, особенно в глубокую переработку природных ресурсов и наименее ресурсоемкие технологии). Последнее

особенно важно, учитывая необходимость технического перевооружения основных отраслей экономики. Важно отметить, что наиболее принципиальные выводы автора, фактически, совпадают с соответствующими положениями проекта «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

Сильной стороной работы Б. Боске является его хорошее знание как современной российской практики, так и мирового, в первую очередь наиболее актуального для России – европейского, опыта экологизации налоговой системы.

В тоже время необходимо учитывать, что скорость реформ в России, в частности, целый ряд законодательных «прорывов» в регионах уже фактически пошли дальше материалов настоящей работы. Так в настоящей работе большинство расчетов и оценок сделаны на материалах лесных аукционов на право вырубki леса в течение одного года. Однако предложения Министерства промышленности и транспорта Республики Коми (сентябрь 2000 г.) по развитию закона о введении лесной ренты, уже опираются на долгосрочную аренду лесосырьевой базы. Фактически эти предложения направлены на формирование устойчивого интенсивного лесного хозяйства в республике Коми, где WWF при поддержке правительства Швейцарии осуществляет проект «Модельный лес «Прилузье».

Мы надеемся, что данная публикация сможет вызвать не только интерес и дискуссию, но главное – будет способствовать практической реализации данных идей на благо экологически целостного развития России и формирования системы устойчивого и экономически эффективного использования богатейших природных ресурсов нашей страны.

Е.А.Шварц

Директор по охране природы
Российского представительства
Всемирного фонда дикой природы

PREFACE

This third issue (part 2) of the Proceedings of the Russian WWF Programme Office's Department of Nature Conservation Policy is dedicated to Russia's new economic mechanisms for nature conservation. This is a logical development stemming from WWF's active work in the field of nature conservation and support for sustainable nature management in Russia begun in 1993.

An analysis of the draft of the "Main Directions of socio-economic Policy of the Government of the Russian Federation for the Long Term" shows that ecology and nature conservation are not included or at least not clearly formed among the government's priorities. Moreover, "steadily high rates of economic growth" is frequently regarded as the universal solution for all problems that the country will face in the next decade. In a sense this statement is rather reasonable. The question is by what methods the government plans or hopes to achieve "steadily high rates". In fact, it is a matter of how we would like to see Russia in the 21st century - as a modern country with high technology and a developed middle class, a healthy environment and protected virgin territories that are the object of national and world-wide pride (like in the U.S., Canada and Australia), or as a country, where the government army and police comply with the instructions of the oil corporations to make short work of their own citizens and to gun down internationally recognised social leaders who try to withstand the plunder of the country's natural resources and to provide the population in the regions where the oil is extracted with a decent way of life? In other words, Russia again faces the

necessity to make a decision on way of development. It could be extensive or intensive, progressive or regressive, and history of XX century clearly shown that this is a difficult decision making for the country.

Due to longstanding efforts by those who support keeping the traditional extensive way of developing the country, the idea had taken root in the public consciousness that environmental conservation, particularly of wildlife, essentially limits the possibility of economic development of a country or region. Even among people considered to be intellectuals it is often heard that "we are still too poor a country to conserve nature". However, it is obvious that Russia can hardly count on achieving a real comparable rate of economic growth by simply trying to copy the method of economic development used by the developed Western countries. But we can be sure that we will lose what we have - a generally clean environment (and consequently the possibility for the health of our children and relatives), unique virgin forests, animals and birds known from our grandmother's earliest tales, all that so-called bio- and scenic diversity. In reality, the situation is even more complicated. Russia is a federal state, and the approaches that might be effective in Nizhniy or Velikiy Novgorod most likely would be unacceptable or inadequate in the conditions of the Altai or Tuva.

In 2000 the main part of the economic development was caused by just high oil and gas prices.

Unfortunately, the country's administration, under the influence of those companies related to exploiting non-renewable mineral sources, tries to uphold approaches to economic development that have been obsolete for 30-40 years. They do it without taking into consideration the experience of the rest of the world, the ideas of the UN Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992), and the concept of sustainable development. The fact that this approach is dead locked stems from the history of the last 15 years of the USSR's existence, when the country's entire economy was based on oil and gas export. Due to high prices for oil established by the OPEC countries, this approach allowed for the support of an extensive and extremely weak economy that was also economically unsuccessful. It should be stressed that in the USSR there was no Government Committee on Ecology, governmental expertise, independent court system or independent non-governmental organisations (except student nature conservation squads). And this entire system col-

lapsed when the U.S. and the countries of Western Europe reduced their consumption of oil products and while simultaneously managing to make arrangements with the OPEC countries concerning an increase in oil extraction quotas and price reduction. Moreover, like Russia today, the Soviet Union was excluded from the decision-making process.

In opinion of some lead Russian economists there is a negative feedback: good nature protection repairs economic growth, but the growth requires lower ecological standards. Or, in other words, to save nature, we should first "destroy" it, and moreover, the extent of this destruction must be much more than we will be able to save in the future. Of course, this is all based on the suggestion that if the "shackles" of ecological expertise and control were removed from economic development, the country would be on a path to economic growth.

Based on our longstanding experience, we are absolutely sure that during real economic intensification there is no such alternative of "economy or ecology". Neither the economic nor the social aims of the government programme are possible without integrating up-to-date ecological standards into them. Importing "dirty technologies" and backward technological solutions to the country inevitably will "hang on the neck" of a growing Russian economy increasingly more and more technological lag from the most developed countries. Attempting to export products made without taking into consideration of internationally acknowledged ecological norms and requirements will anger the mass consumer concerned about ecological problems - the European and North American middle class.

This has been repeatedly demonstrated by ecological organisations, particularly during the attempt to export wood from the virgin forests of the "Green Belt of Fennoscandia" in Karelia. Moreover, the more timber merchants and the republican government wrote about "interference in internal affairs", blamed ecological organisations for "ruining the Karelian forest sector," and fought against voluntary forestry certification with the participation of independent auditors, the more actively the business circles and administrations of the north-western regions of Russia (the Komi Republic and the Arkhangelsk, Vologda, Leningrad, Novgorod, and Pskov oblasts) supported the development of forestry certification as an effective instrument for gaining competitive advantage on the European market. They understood that it is a means of

attracting investment and were trying to find mutual understanding with the requirements of the ecological organisations.

Naturally, we consider reforming the tax system as one of the priorities for sustainable development and the "ecologisation" of Russia's economic development. The tax system formed in the past in many developed countries - above all, the system of taxing labour and capital - though imperfect, was rather logical because those countries did not have their own natural resources. In Russia it causes some contradiction: primary incomes are related to the export of natural resources (oil, gas, timber, fish, marine invertebrates, etc.) and the main part of the tax burden falls on the labour (salary) and capital (income of enterprises) but simultaneously contributes to rising unemployment and leads to ecologically wasteful economic development. In other words, proposing tax reform is, in fact, the process of transferring the tax burden from economic "benefits" to "disadvantages"; that is, transferring the burden from that which is desirable for society (employment, incomes and investments) to that which is socially undesirable (pollution, exhaustion of natural resources, wasteful production).

The importance of a more effective use of the natural resource rent can be illustrated by the following fact. It is universally recognised that a huge amount of financial resources is moved out of Russia annually. According to Economic Analysis Bureau data, the loss of capital in the second half of the 1990's was 20-25 billion US dollars - 30% of Russian export, or 12-15% of gross profit ("Review of Russian Economic Policy in 1999", Economic Analysis Bureau, TEIS Publishing House, 2000, p. 372). Where are all these money from? It can be assumed that during the first stage (1989-1993) it was money stolen from the budget of the USSR and Russian government. However, later on, relating to the budget increasingly "freezing up", probably all the billions of dollars "escaping" abroad are caused by "stealing" of a part of the natural resource rent.

The "de facto" Russian government has begun to acknowledge the absurdity of this situation. Accepting a system of auctioning quotas for the use of marine biological resources in 2001 is, in fact, a confession that it is impossible to control (and that means to subject to taxation) the huge illegal export of marine products to Japan, South Korea and China. It is not an accident that accepting this system coincided with the intrinsic increase of Federal Border Service activity on con-

trolling illegal export of marine products to Japan that led (in fact for the first time) to the direct shot at large poacher ships, which, by the way, were registered as small boats. Protests by governors in the Far East regions against the auction system for allocating quotas on marine products were not, as a matter of fact, the only attempts to protect the developed and, unfortunately, deeply corrupt system of exploiting Russia's marine biological wealth, but particularly reflected dissatisfaction with the fact that the important receipt of source taxes is taken for replenishing the federal budget, notwithstanding the fact the regions now have to invest resources for protecting and renewing this resource.

To a certain extent, the auctions have forced the government to withdraw from the thesis of the long-term program, where it is logically proclaimed that payments for extracting unevenly distributed mineral resources (oil, gas, gold, diamonds, etc.) must be used to replenish the federal budget and that payments for using evenly distributed natural resources (primarily biological resources such as timber, fish, marine invertebrates, etc.) must be used to replenish the budgets of Russia's constituent republics, regions, districts and territories.

The political and social disadvantages of the taxation system formed during the post-Soviet period have been demonstrated repeatedly in the last few years, particularly in the findings of English researcher Fred Harrison and St. Petersburg scientists G. Titova and T. Roskoshnaya (F. Harrison, G. Titova and T. Roskoshnaya, 1991, Taxes and Market. "Dead Weight of the Economy". St. Petersburg: Fund "Land and Social Welfare"). Much was done in this area by A.V. Shevtchuk (Ministry of Natural Resources of the Russian Federation) and A.P. Petrov (All-Russian Institute of Professional Training of Foresters, Pushkino, Moscow District). However, they did not get wide practical application, though some elements of their work had already been reflected in the draft of the "Main Directions of socio-economic Policy of the Government of the Russian Federation for the Long Term".

The present issue is presented in the considerable work of Benoit Bosquet, which is dedicated to the integrated analysis of all possible methods of ecologising the Russian tax system. Benoit Bosquet, Belgian by birth, had worked in Russia for several years, first as a research scientist and then as an employee of the Moscow Program Office of the

World Bank. He now works in the World Bank's Prototype Carbon Fund in Washington. We jointly formulated the idea of the present review two years ago during a discussion about the ecologisation of the Russian economy and a "search" for socio-political groups interested in the success of such reform. The present review in English was ready at the end of summer 2000, but societal and economic development in Russia has proceeded so rapidly that some of its parts related to taxation in Russia continuously become obsolete. That is why part of the important amplifications is given in footnotes with editor comments.

The basic idea of tax reform proposed by the author is to increase the tax on economic rent received from using Russia's unique natural resources and, because of this, to decrease partially labour taxes (which should promote formation of new jobs and/or increasing salaries) and capital taxes (which should promote an increase in investment, specifically into the deep conversion of natural resources and technologies using the least natural resources). This last statement is particularly important, taking into consideration the necessity of technically re-equipping the main branches of the economy. It is important to stress that the author's conclusions in fact coincide with the draft of the "Main Directions of socio-economic Policy of the Government of the Russian Federation for the Long Term".

The cogent side of Bosquet's work is his knowledge of Russian realities and practice as well as knowledge of European experience in the ecologising the tax system, which is the most actual deal for Russia now.

At the same time, it is important to take into consideration that the speed of reform in Russia, particularly the number of legislative "breakthroughs" in the regions, went further than the substance of this work. In this current work, most calculations and appraisals are made in relation to auctions for the right to cut timber for a period of one year. However, proposals by the Ministry of Industry and Transport in the Komi Republic (September 2000) on developing a law on forestry rent are already based on the long-term tenure of the timber base. In fact, these proposals are directed at forming sustainable, intensive forestry in Komi, where WWF implements the Priluzie Model Forest project with the support of the Swiss government.

We hope that this publication will not only be of great interest and will prompt discussion, but most

importantly, that it will promote practical realisation of these ideas for the sake of ecologically integrated development of Russia and the formation of a system of sustainable and economically effective utilisation of the very rich natural resources of this country.

Evgeny A. Shvarts

Director of Conservation
Russian Programme Office
World Wide Fund for Nature

SUMMARY

In Russia, the perception prevails that the «luxury» of improvements in environmental quality cannot be afforded as long as the economic situation has not improved. This paper challenges this notion and suggests that by embarking on environmental tax reform (ETR) Russia can, on the contrary, achieve environmental and economic gains simultaneously. A number of recent initiatives both in Europe and in several Russian regions support the feasibility of this approach.

ETR is the process of shifting the tax burden from economic «goods» to environmental «bads», from what is socially desirable, including employment, income and investment, to what is socially undesirable, including pollution, resource depletion and waste, from value added to that to which value is added.

A review of the theoretical literature suggests that under certain circumstances, ETR can create a double dividend, i.e. not only environmental benefits but also economic improvements. Moreover, empirical evidence from Europe suggests that ETR consisting of higher carbon taxes and lower payroll taxes can contribute to environmental and economic improvements, namely lower carbon emissions and higher employment.

In Russia, a country besieged by tax deficiencies and environmental and natural resource management problems, ETR also offers potential. In this paper, the options contemplated for greening the Russian tax system are, in order of priority: (1) tax the economic rents generated by Russia's abundant natural resources; and (2) tax pollution, in particu-

lar by refocusing on important pollutants and raising tax rates. The revenues thus collected could be used to reduce taxes on corporate profits or personal income.

First, despite their importance in the Russian economy, natural resources do not contribute enough to public revenues, to the extent that resource rents (excess, i.e. above-normal, profits generated by natural resources) are appropriated by private and corporate interests. Failure to tax the rent means that taxes must be levied elsewhere, on capital and labour, thereby depressing investment and employment. Failure to reinvest the rent means that Russia perpetuates the traditions of exporting low value-added raw materials, excessive capital flight, and poor governance, and retards its transition to sustainable economic development. The forest sector is a case in point.

Second, although desirable from an environmental perspective, insisting on a comprehensive system of pollution taxation (as it is envisaged in the new Russian tax Code) may, in the short term, demand a high level of expenditures, both from enterprises needing to adjust their production and pollution abatement processes, and from the government in order to administer such a system effectively. Instead of comprehensively revamping the system, effective and efficient short-term measures may entail cutting the number of pollutants subject to taxation to a few key substances and raising their rates.

Once captured by the government, rents can be reinvested in at least four ways: (1) they can be reinvested in higher value-added sectors; (2) they can be used to promote priority social sectors; (3) they can be used to finance investments and expenditures designed to improve environmental quality; and (4) revenues can also be recycled through reductions in taxes on capital and labour. The revenue-recycling option is particularly promising, given the deficiencies plaguing the Russian system of capital and labour taxation.

The measure enhancing rent taxation can be passed almost overnight. It should be given a place of predilection in the renewed debate on tax reform and in the context of Russia's economic reorganisation. Indeed, it is in line with the proposals of the new government's economic strategy, in particular boosting the share of natural resources in revenue generation and reducing income tax rates. Tax reform aims to alleviate the tax burden on investment and employment. Rent taxation and revenue recycling would allow to do so without running a budget deficit.

A number of Russian scholars, policy-makers and prominent figures since Leo Tolstoy have called for greening the tax system, so far with little impact in the policy arena. However, new regional experiments may show the way forward. In the Komi Republic, stumpage fees have been raised to better reflect and capture the timber rent. Samara Oblast has differentiated natural resource user fees to capture part of rental incomes on mineral resources. Following in Komi's footsteps, the Northern territories have declared their intention to differentiate all natural resource payments. Finally, Yaroslavl Oblast is developing a cadaster of its resource base designed to value and price resources more adequately.

In Novgorod Oblast, research is underway to assess the timber rent, differentiate stumpage fees, and capture and redistribute this rent through reductions in existing taxes on labour and capital. The timber sector used to play an important fiscal role in Russia, but the Soviet regimes voided stumpage fees of their economic meaning. Since then, stumpage prices have been remarkably low, representing only 2-3 percent of the price of round wood. The difference is made up in part by costs, in particular high costs of transportation. However, high reported costs may in fact conceal rent-seeking. Unreliable accounting and auditing allow misrepresentation. Preliminary evidence suggests that wood loggers and processors, transporters, and other intermediaries along the forestry chain may be appropriating part of the timber rent. Another part is captured by the government. The remainder is probably dissipated due to inefficiency.

Potentially, such a reform could result in the following gains: environmental (increased efficiency of timber operations), equity (rents are unearned income and should therefore be used for the public good), and efficiency (taxing rents and externalities is less distorting than taxing labour and capital). In Novgorod, as in many other Russian regions, pollution charges are less promising in revenue terms than forest taxes.

For effective timber rent capture, a single-handed decision by the government to further differentiate stumpage fees will not be enough. Enhanced competition in the wood market is also needed, which will further boost stumpage fees. In addition, for the rent to be maximised, the forest sector needs to attract more investments in processing, from wood sawing to pulp and paper. Such investment resources will only appear if the general investment climate is favourable to the private sector. Forest

management certification might also play a role. The state should refrain from investing itself, with the possible exception of road building.

If the appropriated timber rent constitutes between 5 and 10 percent of Novgorod's consolidated budget revenues, taxes on capital and labour could potentially be cut by several percentage points, which would represent a sizeable adjustment. Novgorod Oblast figures among the forest-rich regions that have a privileged access to export markets. Admittedly, not all Russian regions benefit from a similar location, which makes it unlikely that capturing the timber rent nation-wide would suffice to finance reductions in taxes on capital and labour by the same proportion as in Novgorod Oblast. However, Russia is also rich in more valuable resources than timber, e.g. oil, gas, coal, metals and diamonds, as well as other biological resources than timber, e.g. fish. If the rents of all of these resources were captured, the Russian government would arguably avail itself of substantial revenues to reduce distortionary taxes on capital and labour. For instance, if all crude oil rents had been captured, Russia could have cut the tax burden on capital and labour by 5 to 10 percent in 1999, and 20 percent in 2000.

Russia being a federation, it is important that the proposed tax shift from capital and labour to resource rents be acceptable to the region(s) where the natural resources are located but also to the federal government, through whose budget inter-regional equalisation takes place. Because natural resource endowments vary greatly across regions, because natural resource taxation and wealth per capita are highly correlated, and, moreover, regions tend to remit relatively small shares of their natural resource tax revenues to the federal budget, a shift from capital and labour taxes to rental payments risks heightening regional income disparity. In the case of such a tax shift, greater centralisation and redistribution of revenues on a needs basis may be necessary to make the shift sustainable in a federal context.

A final consideration must be given to the volatility of primary commodity prices. This hampers shifting taxes from capital and labour to natural resource rents, since rent fluctuates along with commodity prices. In a highly volatile context, a system primarily based on rent extraction would be characterised by inadequate revenue stability. If a total substitution of rental payments for other taxes is thus unlikely, the government can still extract the rent when it is present and cut taxes on capital and labour accordingly.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В России преобладает точка зрения, что улучшение природоохранной деятельности относится к излишества, которые нельзя себе позволить до коренного улучшения экономической ситуации в стране. В данной работе такая позиция оспаривается. **Причем здесь представлено, как с помощью экологизации системы налогообложения (проведения «экологической» реформы в налогообложении – ЭРН) можно добиться одновременного улучшения как экономической, так и экологической ситуации в стране.** Ряд инициативных шагов, предпринятых недавно как в Европе, так и в некоторых регионах России подтверждают плодотворность такого подхода.

ЭРН можно представить как процесс изменения структуры налогов таким образом, что налоговое бремя переносится с социально-полезных видов экономической деятельности на экологически вредные. Под первыми подразумевается сфера занятости, получение прибыли и инвестиции, а под вторыми – деятельность, связанная с загрязнением, истощением природных ресурсов и производством отходов, т.е. налоги взимаются не с добавленной стоимости, а с тех видов товаров и деятельности, к которым стоимость добавляется.

Анализ теоретических публикаций в этой области позволяет сделать вывод, что при определенных условиях ЭРН может произвести «двойной дивиденд», т.е. не только получить экономическую выгоду, но и принести пользу для окружающей среды. Более того, опыт проведения ЭРН в Европе показывает, что совмещение мероприятий по повышению налога на выбросы CO₂ и уменьшение

подходного налога может благоприятного отразиться на улучшении экономической и экологической ситуации, т.е. повышении занятости и уменьшении выбросов CO₂.

В России, для которой характерно несовершенство налоговой системы и нерешенность проблем использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, ЭРН имеет большую перспективу.

В настоящей работе рассматриваются следующие сценарии реализации экологизации российской налоговой системы:

1. налогообложение экономической ренты, получаемой за счет использования природных ресурсов;
2. налогообложение загрязнения окружающей среды, в частности, за счет переноса центра тяжести на платежи за выброс основных загрязнителей и увеличения ставки платежей. Поступления в бюджет от этих новых налогов позволят уменьшить подходный налог с населения или налог на прибыль предприятий.

Коротко остановимся на этих двух мерах.

Во-первых, несмотря на важность природных ресурсов для экономики России, их эксплуатация не приносит достаточный доход казне, в связи с тем, что получаемая при этом рента присваивается частными компаниями и предпринимателями. Ресурсная рента – это сверхприбыль (прибыль выше получаемой от экономической деятельности нормальной прибыли), создаваемая за счет эксплуатации природных ресурсов.

Освободив от налогообложения эту ренту, государство вынуждено находить другие объекты налогообложения, например, облагать налогом прибыль или доходы населения, и тем самым способствовать снижению инвестиций и занятости. Вследствие невозможности реинвестировать ресурсную ренту Россия вынужденно продолжает традиции экспорта сырья с низкой добавленной стоимостью, утечки капиталов за рубеж и малоэффективного управления экономикой и замедляет переход к устойчивому экономическому развитию. Примером проявления такой ситуации является лесной сектор.

Во-вторых, хотя в долгосрочной перспективе реформа системы платежей за загрязнение даст положительный экологический эффект, упор на всеобъемлющую систему взимания налогов за загрязнение (как этот вопрос ставится в новом российском

Налоговом кодексе), может в краткосрочном плане потребовать значительных затрат, как со стороны предприятий – им придется изменить свои производственные и природоохранные технологические процессы, так и государственных органов – им потребуется создать эффективный механизм контроля за реализацией реформы. Вместо расширения системы платежей и спектра загрязняющих веществ, предлагаются эффективные и действенные, на ближайшую перспективу, меры по сокращению этого спектра до небольшого числа и повышения ставок платежей за загрязнение.

Собранная рента может быть реинвестирована, по крайней мере, тремя способами:

1. инвестиции в секторы экономики с высокой нормой добавленной стоимости;
2. инвестиции в развитие социального сектора;
3. инвестиции и расходы на оздоровление и улучшение состояния окружающей среды. Кроме того, полученные рентные платежи можно рециклировать для сокращения налогов на труд и капитал. Такой процесс представляется весьма многообещающим, учитывая несовершенство системы сбора подходного налога и налога на прибыль в России.

Законодательный акт по увеличению налога на ренту может быть разработан и принят за очень короткое время. Ему следовало бы отдать предпочтение в возобновившихся дебатах по налоговой реформе и в контексте обсуждения перспектив перестройки российской экономики. Такой закон вполне соответствовал бы целям экономической стратегии нового правительства России, особенно в части стимулирования увеличения доходной части бюджета за счет налогообложения природных ресурсов и сокращения ставки подходного налога. Предлагаемая налоговая реформа уменьшит налоговое бремя на инвестиции и наемных работников. Налогообложение ресурсной ренты и рециклирование доходов позволит уменьшить указанные выше налоги без увеличения бюджетного дефицита.

Многие российские ученые, политики и выдающиеся общественные деятели со времен Льва Толстого, призывали к «экологизации» налоговой системы, но во многом безрезультатно. Теперь новые эксперименты в регионах могут указать правильный путь. Например, в Республике Коми был увеличен налог на лес на корню, чтобы лучше улавливать ресурсную ренту в лесном секторе*.

* Речь идет об увеличении ставок лесных податей в 1999 г. по сравнению с минимальными ставками платежей за пользование лесным фондом на основании исчисления лесной ренты, дифференцированной по условиям эксплуатации лесных ресурсов. (См. также прим. ред. на стр. 8). (Прим. ред.).

В Самарской области введены дифференцированные ставки платежей за пользование природными ресурсами, с целью изъятия части рентных доходов добывающей промышленности. Используя опыт Республики Коми, другие северные регионы России объявили о своем намерении дифференцировать плату за пользование всеми природными ресурсами. Наконец, в Ярославской области разрабатывается кадастр ресурсной базы для более точной ценовой характеристики имеющихся природных ресурсов.

В Новгородской области проводится исследование по экономической оценке ренты в лесном секторе и способам улавливания и перераспределения этой ренты с целью уменьшения существующих налогов на труд и капитал. Лесной сектор исторически был важнейшим источником налоговых поступлений, но в советский период платежи за пользование лесным фондом утратили свое экономическое значение. В то время такие платежи были очень низкими, они составляли 2 – 3 % от цены круглого леса*. Основная часть цены определялась высокими затратами на транспортировку леса. На самом деле за высокими затратами, показанными в официальной отчетности, может скрываться ресурсная рента. Такая ситуация является результатом неадекватного учета и аудита. Предварительные оценки показывают, что рента частично присваивается всеми участниками процесса: лесозаготовителями, обработчиками, транспортниками, промежуточными звеньями. Другая часть этой ренты правительством направляется в государственный бюджет. Остаток, вероятно, вообще «рассеивается» из-за неэффективности экономических и финансовых процессов.

Потенциально, такая реформа может привести к трем положительным эффектам:

1. экологическому (за счет повышения эффективности лесозаготовок);
2. социальному (вследствие реализации принципа справедливого распределения, поскольку рента – это незаработанный доход, который должен быть справедливо распределен между членами общества);
3. экономическому (налогообложение ренты и других экстерналий доходов в меньшей степени ограничивает рыночную экономику, чем налогообложение труда и капитала). В Новгороде, как и во многих других регионах,

налогообложение лесного сектора может принести гораздо больший результат, чем повышение платежей за загрязнение.

Для эффективного изъятия лесной ренты недостаточно одностороннего правительственного решения об увеличении налога на заготовку древесины. Необходима конкуренция среди предприятий-лесозаготовителей, которая приведет к дальнейшему повышению ставок попенной платы. Кроме того, для максимизации ренты в лесном секторе потребуются приток инвестиций для углубления переработки древесины от ее распиловки до производства бумаги. Привлечение инвестиций возможно только при создании благоприятного инвестиционного климата для частных предпринимателей, за исключением, пожалуй, строительства дорог. Федеральное и региональные правительства должны воздерживаться от непосредственного инвестирования в эту область. Добровольная сертификация лесопользования также может играть существенную роль.

Если соответствующая доля лесной ренты составит от 5 – 10 % в доходах консолидированного бюджета модельного региона, например, случаи исследованные автором (Новгородская область), то налоги на труд и капитал можно будет сократить на несколько процентов, что будет иметь довольно большое значение. Новгородская область относится к богатым лесными ресурсами регионам, которые имеют льготный доступ на внешние рынки сбыта. Далеко не все российские регионы находятся в таких благоприятных географических условиях, поэтому в масштабах всей страны вряд ли удастся достичь такого же значительного эффекта от повышения налога на древесину. Однако Россия также богата более важными ресурсами, чем древесина, например, нефть, газ, уголь, руды металлов, алмазы, а также располагает другими возобновимыми биологическими ресурсами, в том числе рыбными ресурсами. Если эффективно собирать ренту от этих ресурсов в федеральный бюджет, то и в масштабах всей страны можно будет существенно уменьшить «искажающие экономику» налоги на труд и капитал, при сохранении общей налоговой базы. Например, если вся рента нефтяного сектора была бы «уловлена» федеральным бюджетом в 1999 г., то можно было бы уменьшить налоговое бремя на экономику на 25%.

Поскольку Россия имеет федеративное устройство, то предлагаемая реформа (т.е. сдвиг налого-

* Уровень платежей за пользование лесным фондом в 1980-ые годы составил около 8-10% от стоимости круглых лесоматериалов. (См. также прим. ред. на стр. 8). (Прим. ред.).

вой базы от труда и капитала к ресурсной ренте) должна быть приемлема как для регионов, богатых природными ресурсами, так и для федерального центра, где происходит перераспределение собранных налогов. Поскольку регионы сильно различаются по природным богатствам, и поскольку налогообложение ресурсов тесно связано с доходами на душу населения, а регионы стремятся уменьшить долю налогов, которая направляется в федеральный бюджет, то предлагаемая реформа налогообложения может привести к увеличению диспропорций в доходах между регионами. Для устойчивости предлагаемой реформы на федеральном уровне потребуются большая централизация налоговой политики и перераспределение федеральных доходов по мере необходимости.

Заключительное замечание относится к изменчивости цен на природные ресурсы. Колебание цен вызовет также и колебание ресурсной ренты, что может затруднить осуществление налоговой реформы. Из-за высокой изменчивости цен на природные ресурсы система, изначально основанная на извлечении ренты, может не обеспечить стабильности доходной части федерального бюджета.

Если полное замещение рентными платежами прочих налогов, таким образом, не осуществимо, то правительство вполне в состоянии извлекать ренту при соответствующем сокращении налогов на труд и капитал.

ВВЕДЕНИЕ

Экономическое развитие часто сопровождается ухудшением качества окружающей среды. В России распространено мнение, что забота о состоянии окружающей среды сейчас слишком непозволительная роскошь, пока не решены насущные экономические задачи¹. Как будет показано ниже, такое противоречие вовсе не является неизбежным. Например, существуют такие инструменты экономической политики, применение которых оздоравливает и экономику, и состояние окружающей среды. Таким инструментом является **экологическая реформа налогообложения (ЭРН)**, которая рассматривает налоги на природные ресурсы и другие экологические налоги² как имеющийся резерв, за счет использования которого можно будет уменьшить налоги на труд и капитал.

¹ – В настоящее время в различных источниках нет единой точки зрения по одному и тому же вопросу: отдает ли Россия предпочтение экономическому росту или же улучшению окружающей среды. Часть из них утверждает, что российское население предпочитает стратегический курс на экономический рост (Циркунов, 2000; ARD, 1999; OECD, 1999b), тогда как в других отстаивается противоположная точка зрения (Peterson, 1996; USIA, 1998).

² – Экологические налоги включают пошлины, платежи, штрафы и прочие выплаты. В разных странах такие платежи могут называться по-разному. Однако существуют и фундаментальные различия между видами платежей. Налог – это «нецелевой» инструмент, поскольку он взимается всегда, когда имеет место определенная экономическая активность, или получен доход. Например, подоходный налог взимается независимо от того, как получатель этого дохода собирается его использовать. Сбор на платной автомагистрали, наоборот, имеет «целевой» характер, так как уплативший его получает определенное благо, а именно возможность проехать по данной дороге. Во многих странах введен налог на автомобильное топливо, целью которого является осуществление принципа «загрязнитель платит», в данном

Экологическая реформа налогообложения (ЭРН) представляет собой важный шаг вперед в осуществлении экологической политики и реформирования финансовой системы. «ЭРН означает пересмотр существующей налоговой системы. Существующая система облагает налогами преимущественно факторы производства, такие как труд и капитал. Основная идея реформы – это переход от налогообложения факторов производства к налогообложению потребляемых ресурсов и производимого загрязнения». (European Commission, 1997). ЭРН перекладывает налоговое бремя с «экономических благ» (занятость, инвестиции, доходы) на «экологические беды», т.е. с того, что социально полезно, на то, что вредно (загрязнение, отходы, истощение ресурсов). «Перенос с добавленной стоимости на то, к чему добавлена эта стоимость» (Daly and Duffy, 1996). ЭРН иначе называется зеленой налоговой реформой, экологической фискальной реформой, зеленым перераспределением налогов или зеленым сдвигом в налогообложении. В данной работе все эти термины употребляются как синонимы.

Побудительный мотив экологической реформы налогообложения – это стремление изменить систему экономических стимулов таким образом, чтобы не подавлять факторы производства бременем налогов, а переложить это бремя на негативные экологические последствия производства. Поэтому возникает возможность получения «двойного дивиденда», т.е. улучшения экологической ситуации, сопряженного с достижением экономического эффекта. Поступления от экологических налогов позволяют уменьшить налоги на труд и капитал, которые рассматриваются как «искажающие свободный рынок» факторы. Это, в свою очередь, повысит занятость и вызовет приток инвестиций. Гипотеза двойного дивиденда интенсивно обсуждалась и оспаривалась в научных и политико-экономических кругах в течение последних нескольких лет.

Начиная со Льва Толстого, многие видные общественные деятели России призывали к экологизации налоговой системы в стране, обремененной

тяжелыми проблемами в области природопользования, экологии, финансов. Хотя эти призывы не были в свое время услышаны, их доводы сохранили актуальность и в наше время вновь привлекли внимание в процессе обсуждения проблем налоговой реформы.

В Европе основной аргумент в пользу ЭРН – это ее нейтральность в отношении доходной части бюджета. Поскольку суммарное налоговое бремя во всех европейских странах велико, увеличение налогов представляется экономически нецелесообразным и политически невыгодным. Однако Финляндия, Швеция, и в меньшей степени Германия начали ЭРН, «отрицательную по суммарному доходу», т.е. уменьшающую общее налоговое бремя для экономики этих стран. Основная экологическая цель этих реформ (т.е. первый дивиденд) – это уменьшение выбросов CO₂, влияющих на окружающую среду посредством изменений климата. Среди многих мероприятий по достижению указанной цели несколько европейских стран ввели налог на выбросы CO₂ или налог на энергию. Этот налог должен привести к экономии ископаемого топлива, сжигание которого приводит к выбросам углекислого газа в атмосферу.

В настоящей работе доказывается, что ЭРН также приемлема для России, хотя должна проводиться не совсем так, как в Европе. Основное отличие – в России правительство должно стремиться к более полному «улавливанию» ресурсной ренты. Ликвидация экологически вредных субсидий и введение налога на ресурсную ренту, получаемую от использования природных ресурсов, в сочетании с повышением ставок платежей за загрязнение должны стать источниками финансирования общеизвестных программ, включая инвестиции в экологические проекты, экологических проектов, но главным образом, обеспечить сокращение налогов на труд и капитал. В результате экономические условия в стране станут более благоприятными, налоговая система станет более справедливой, отвечающей целям сохранения окружающей среды и природных ресурсов.

случае платит за ухудшение качества атмосферного воздуха, а с недавних пор это связывается с глобальным потеплением. Строго говоря, этот налог является «целевым», поскольку уплативший его покупает тем самым право на загрязнение. Поэтому лучше его называть не налогом, а платежом за загрязнение, по аналогии с традиционными платежами за загрязнение, которые призваны (по крайней мере, частично) компенсировать ущерб окружающей среде от соответствующего загрязнения. Пользуясь таким определением налога, сам термин «экологические налоги» становится внутренне противоречивым, поскольку такие налоги обычно призваны возмещать внешние «экологические» издержки производителя. Поэтому экологические налоги являются «целевыми» сборами. Заплатив такой налог, производитель получает определенное право на нанесение ущерба окружающей среде.

Есть еще один источник различия между налогами и сборами, не связанный с концепцией определенного права, или преимущества, вытекающего из уплаты сбора. Это различие лежит в назначении платежа. Налоги направляются в общий бюджет. Сборы и платежи, напротив, имеют целевое назначение. В этом смысле налог на автомобильное топливо является классическим налогом, поскольку он обычно поступает в общий бюджет. В данной работе эти различия не рассматриваются, т.е. понятия «экологические налоги, сборы, платежи» употребляются как синонимы.

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

- 1.1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НАЛОГИ
- 1.2. «ДВОЙНОЙ ДИВИДЕНД»
- 1.3. ДРУГИЕ ФОРМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН)
- 1.4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕНТА: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ВЫВОДЫ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
- 1.5. ОЦЕНКА ЛЕСНОЙ РЕНТЫ
- 1.6. УЛАВЛИВАНИЕ РЕНТЫ

1.1. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ НАЛОГИ

Начиная с работ А. Пигу, в 1920-х годах началось изучение внешних экологических издержек производства, которые экономисты называют «негативными экстермальными эффектами». Пигу заметил, что загрязнение среды представляет для общества внешние предельные издержки производства, или негативный экстернальный эффект. Обычно фирма-производитель создает загрязнение как побочный продукт максимизации своей частной прибыли. Фирма сама не «страдает» от произведенного загрязнения. Издержки от загрязнения принимают на себя другие экономические субъекты и общество в целом, в виде ухудшающейся среды обитания, рисков для здоровья, падающей производительности труда и т.д.

Пигу предложил следующий способ коррекции этого негативного внешнего эффекта: общество заставляет фирму-загрязнителя интернализировать эти издержки путем уплаты налога на загрязнение. Налог Пигу равен налогу на единицу произведенного загрязнения, равного величине отрицательного внешнего эффекта. Такой налог повышает стоимость произведенной продукции на величину внешних издержек от загрязнения, так что предельная стоимость произведенной продукции для частной компании теперь равняется предельной стоимости ее для общества, при этом фирма-загрязнитель вынуждена уменьшать объемы производства (Pigou, 1960). Благосостояние всего общества увеличивается за счет снижения внешних издержек.

1.2. «ДВОЙНОЙ ДИВИДЕНД»

В 1960-е годы экономисты заметили, что налог Пигу может быть использован не только для увеличения благосостояния общества за счет улучшения среды обитания, но и для улучшения экономических показателей. Гордон Таллок один из первых утверждал, что налог Пигу может заменить традиционные налоги на труд и капитал в качестве инструмента пополнения бюджета. В этом случае общество не только получит необходимые ему налоговые поступления, но и предотвратит экологический ущерб:

Правительству нужны денежные средства, и налоги на загрязнение представляют собой возможный источник этих средств... Налоги на загрязнения должны стать основой государственного бюджета. Хотя эти налоги никогда не станут доминирующей статьёй доходов бюджета, им должно уделяться первостепенное внимание, потому что они несут двойную функцию: приносят доход в казну и уменьшают отрицательный внешний эффект (Tullock, 1967).

Впоследствии экономисты провозгласили «принцип Таллока», который состоит в том, что налог на загрязнение может компенсировать «искажающие» свободное предпринимательство налоги на труд и капитал. Таким образом, ЭРН приносит обществу «двойной дивиденд», поскольку одновременно улучшается качество окружающей среды и уменьшаются «искажающие» налоги (Baumol and Oates, 1979; Kneese and Bower, 1968; Kneese and Schultza, 1975; Lee and Misiolek, 1986; Majocchi, 1996; Mills, 1978; Nichols, 1984; Oates, 1988; Pearce, 1991; Repetto et al., 1992; Terkla, 1984; Weizsacker and Jesinghaus, 1992).

К середине 1990-х годов, когда некоторые скандинавские страны уже практически осуществляли программы ЭРН, теория «двойного дивиденда» была подвергнута сомнению рядом специалистов в области экономической теории. Бовенберг и Де Муиж заявили, что экологические налоги часто не облегчают, а усугубляют искажающий эффект налогообложения, даже если поступления от экологических налогов позволяют снизить традиционные «искажающие» налоги (Bovenberg and de Mooij, 1994). Эти экономисты если не опровергли гипотезу «двойного дивиденда», то, по крайней мере, существенно ограничили область ее применимости. Последние теоретические и практические модели и других авторов, таких как Гулдер (Goulder, 1995a и 1995b) и Парри (Parry, 1995) предполагали, что, хотя «двойной дивиденд» мо-

жет быть возможен, он не сформируется при нейтральных предположениях о предпочтениях и структуре налоговой системы. Для возникновения двойного дивиденда налоговая система должна быть неэффективна сама по себе, чтобы это компенсировало относительную неэффективность «зеленых налогов» как средства пополнения доходов бюджета. Другими словами, существует определенное противоречие между первым и вторым дивидендами, характеризующими соответственно улучшение качества окружающей среды и увеличение занятости. ЭРН не может одновременно достичь обеих этих целей (Bovenberg, 1995a и 1995b).

После работы Бовенберга и Де Муиж в 1994 г. было предпринято много исследований в этой области. Весьма интересно, что по мере усложнения теоретических моделей возникало все больше аргументов в поддержку первоначальной гипотезы «двойного дивиденда». В одной из последних работ Бовенберга утверждается, что «*Экологическая реформа налогообложения не только улучшает качество среды, но и увеличивает занятость, в том случае, если труд и ресурсы легко заменяют друг друга, как факторы производства, при этом доля фиксированного фактора в производственной функции велика, и первоначальные налоги на загрязнение и на прибыль малы*» (Bovenberg and Van Der Ploeg, 1998). Два важных изменения в первоначальной модели приводят к теоретической возможности появления «двойного дивиденда». Первое: в производственную функцию вводится фиксированный фактор производства (земля), он поглощает часть бремени экологических налогов, в то время как в первоначальной модели повышение цен из-за экологических налогов влияло, прежде всего, на труд как фактор производства, делая его более зависимым от повышения цен вследствие экологических платежей. Второе: модель была дополнена показателем вынужденной безработицы. С его учетом увеличение занятости повышает благосостояние общества (Bovenberg and Van Der Ploeg, 1998; Schneider, 1997).

Мы можем сделать следующие выводы из теоретической дискуссии о двойном дивиденде: во-первых, с нашей точки зрения, одним из недостатков теоретических моделей является то, что они не учитывают роста благосостояния общества в результате улучшения качества окружающей среды. (Bovenberg, 1995b; Bovenberg and Goulder 1995 и 1997; Parry, 1995; Parry et al., 1996). Если показатели улучшения экологической ситуации не учитываются в расчетах, то, по определению,

улучшение экологической ситуации в результате ЭРН не сможет привести к росту благосостояния общества, как следовало бы ожидать.

Во-вторых, знак второго (т.е. экономического) дивиденда ЭРН не обязательно должен быть положительным, поэтому крайне важна информация о знаке и величине первого (экологического) дивиденда (Bovenberg, 1995b; Bovenberg and Goulder, 1995; Goulder, 1995b; Parry et al., 1996).

В-третьих, экономические издержки ЭРН будут ограничены, если реформа предсказуема, т.е. объявлена заранее, проводится постепенно и координируется на международном уровне (Bovenberg, 1995b).

В-четвертых, доходы от экологических налогов должны компенсировать соответствующее снижение «искажающих» налогов на труд и капитал, а не перераспределяться в бюджете для целевых выплат населению (Bovenberg and de Mooij, 1994; Bovenberg and Goulder, 1996).

В-пятых, имеются некоторые расхождения в оценках величины двойного дивиденда, и сомнения относительно самого факта его существования. В мире существуют сложные взаимодействия между различными налогами, так что уменьшение искажающего влияния одних налогов может увеличить экономические потери от других. Все же уменьшение налогов на занятость и прибыль за счет введения налога на CO₂ вероятно увеличит, или, по крайней мере, не сильно уменьшит, общую эффективность экономической системы (Stiglitz, 1997).

В-шестых, и это наиболее важное замечание, спор о двойном дивиденде не может быть решен чисто теоретически (Bovenberg and Goulder, 1997; Fullerton and Metcalf, 1998; Hamond et al., 1997; Sanstad and Wolff, 1998; Sinko, 1996; Wolff, 1997). Каждый конкретный вариант реализации ЭРН уникален, и производит различные дивиденды, величина которых зависит, прежде всего, от существовавших до нее налоговых условий, типа вводимых экологических налогов, и от того, как используются в бюджете полученные от них поступления. Поэтому каждый конкретный случай должен анализироваться отдельно.

1.3. ДРУГИЕ ФОРМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН)

Хотя обычно теоретические исследования ЭРН сосредоточены, главным образом, на проблеме переноса центра тяжести налогообложения с налогов на прибыль и труд на налог на загрязнение (налог Пигу), важно отметить, что следует иметь в виду и другие формы ЭРН. В этом разделе мы рассмотрим экологические налоги в более широком контексте и введем классификацию ЭРН. Исходя из восьми приведенных ниже критериев, можно рассматривать несколько типов ЭРН:

1. **Повышение налогов и/или уменьшение субсидий.** Хотя понятие ЭРН тесно связано со словом «налоги», в ходе проведения реформы введение новых налогов или повышение существующих налогов вовсе не обязательно. Можно достичь тех же целей, уменьшая или устраняя экологически вредные субсидии. Такие субсидии представляют собой либо экологические затраты, которые вынуждена нести одна из сторон для возмещения ущерба, который был причинен другой стороной, либо затраты всего общества, которые могут не принимать форму денежного обмена. Их характерными примерами являются платежи за выбросы продуктов сжигания топлива, которые часто не учитываются при расчетах общей стоимости дорожного движения, показателей загрязнения воздуха и экологических последствий дорожных пробок; издержки в процессе ирригационных работ, которые часто сопровождаются нанесением ущерба экологически неблагоприятным территориям. В любом случае субсидии – это материальные затраты, соотношения которых могут существенно колебаться. Поэтому экологические налоги в сочетании с сокращением экологически вредных субсидий позволят освободить материальные ресурсы общества, которые также можно использовать для компенсации уменьшения поступлений от налогов на труд и капитал.
2. **Загрязнение и/или природные ресурсы.** Плата за загрязнение обычно связана с завершающей стадией процесса производства, когда трансформированная в процессе производства материя и энергия возвращаются в окружающую среду. Примером могут служить плата за выбросы в воздух и сбросы в водные экосистемы. Плата за природные ресурсы

обычно взимается на начальной стадии производственного процесса, как, например, плата за добычу минерального сырья или за выловленную рыбу. Различие здесь в том, что контроль за загрязнением вызван стремлением сохранить ассимиляционные способности среды, а налог на сырье призван не допустить оскудения природных «кладовых» (природа в этом случае рассматривается как источник богатства).

3. **Интернализация внешних эффектов и/или получение ренты.** Введение «зеленых налогов» или устранение субсидий преследует цель компенсировать внешние эффекты по механизму налогов Пигу, но другой целью таких мер может быть стремление уловить экономическую ренту, которая возникает при разработке природных ресурсов (определение и свойства ренты даны в разделе 3.4).
4. **Явная и/или неявная ЭРН.** Явная ЭРН начинается с декларирования правительством основной ее цели – уменьшения налогов на труд и капитал за счет одновременного увеличения экологических налогов. Однако можно проводить такую реформу неявно, сначала увеличивая экологические налоги, пополняющие государственный бюджет, а потом уменьшая налоги на труд и капитал.
5. **Положительное, нейтральное или негативное бюджетное сальдо.** Этот критерий тесно связан с предыдущим. ЭРН может быть нейтральна для бюджета, т.е. введение новых налогов в точности компенсирует снижение старых. Однако ЭРН может дать бюджетный дефицит или профицит, в зависимости от сценария ее осуществления и от объема налоговых поступлений, которые правительство намерено рециклировать. Если правительство сделает выбор в пользу увеличения бюджетных показателей, оно может сократить действующие налоги в меньшей степени, чем повысить платежи за природные ресурсы или нанесение ущерба окружающей среды. При этом общее налоговое бремя возрастает. По определению ЭРН должна иметь положительное сальдо. Но правительство может провести реформу и таким образом, чтобы действовать в направлении уменьшения общего налогового бремени на экономику. В этом случае снижение существующих налогов окажется более существенным, чем поступления от введения новых экологических налогов, т.е. реформа даст негативное бюджетное сальдо.
6. **Рециклирование доходов и/или целевое использование.** Рециклирование доходов от новых налогов означает, что правительство постепенно уменьшает старые налоги. Однако доход от новых налогов может быть резервирован и использован для покрытия определенной статьи расходов бюджета. Например, платежи за загрязнение могут быть целевым образом инвестированы в очистное оборудование, другие меры по контролю за загрязнением, при этом фирмы получают эти инвестиции на конкурсной основе. Целевое использование доходов от экологических налогов увеличивает первый (экологический) дивиденд ЭРН, но сужает рамки получения второго (экономического) дивиденда. Степень целевого использования доходов от ЭРН может быть различна в различных отраслях промышленности. Например, можно ввести налог на определенный природный ресурс (допустим, в секторе экономике X), и доход от этого налога распределять так, что выгоду от уменьшения налога на труд и капитал получит только та отрасль, которая использует данный ресурс. Однако можно и уменьшить соответствующие налоги во всех отраслях, если отказаться от целевого использования средств.
7. **Уменьшить налоги на труд и/или на капитал?** Если доход от ЭРН полностью или частично «рециклируется», то возможны три варианта: снижать действующие налоги на труд, снижать налог на капитал, или снижать оба этих налога одновременно.
8. **Присутствие и/или отсутствие сопутствующих экономических мер.** Переход к экологическим налогам по-разному будет воздействовать на различные группы населения и отрасли промышленности, но сильнее всего он будет ощущаться в тех отраслях, которые напрямую зависят от соответствующего природного ресурса или налогооблагаемого продукта. Чтобы смягчить воздействие реформы, правительство может ввести дополнительные компенсационные меры (изменение налоговых ставок, налоговые освобождения, межотраслевое регулирование цен и т.п.).

1.4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕНТА: ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ВЫВОДЫ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Если существует частная собственность на природный ресурс, то механизм улавливания ренты гарантирует, что выгода от эксплуатации этого ресурса будет перераспределена на все общество в целом. Представление об экономической ренте, которое используется в данной работе, было впервые введено Томасом Мальтусом и Давидом Рикардо, и развито Йоханом Генрихом фон Тюне-ном. Первоначальную концепцию ренты Рикардо, которая была связана с различием в плодородии почв, Тюнен дополнил различием в доступности ресурса (Alchian, 1998; Hartwick and Olewiler, 1998).

Для сторонников ранних экономических теорий рента означала плату за пользование землей. По определению Рикардо, это плата за «пользование первоначальной и неистощимой силой плодородия почвы» (Sraffa, 1951). Неистощимость подразумевает нечувствительность предложения ресурса к цене. Потом к термину рента добавилось определение «экономическая», и понятие «экономической ренты» было применено к любому ресурсу, предложение которого нечувствительно к цене.

Генри Джордж так объяснял образование и порядок расчета ренты: «Величина земельной ренты определяется разницей между плодородием конкретного земельного участка и плодородием наименее продуктивной из возделываемых земель» (Джордж, 1992). Для иллюстрации этого положения предположим, что наименее плодородная земля (назовем ее участок А) дает прибыль 0 долл. США, после реализации всей выращенной на ней продукции. Более плодородный участок (назовем его участок В) дает прибыль 10 долл. США после применения той же комбинации труда и капитала, какая использовалась при обработке участка А. Тогда говорят, что участок В произвел экономическую ренту 10 долл. США в силу своего естественного плодородия. Другими словами, рента – это доход сверх упущенных выгод при использовании предыдущей наилучшей альтернативы (Buchanan, 1995). Рикардо утверждал, что для максимизации эффективности экономики необходимо стремиться к производству наибольшей ренты на каждом участке земли.

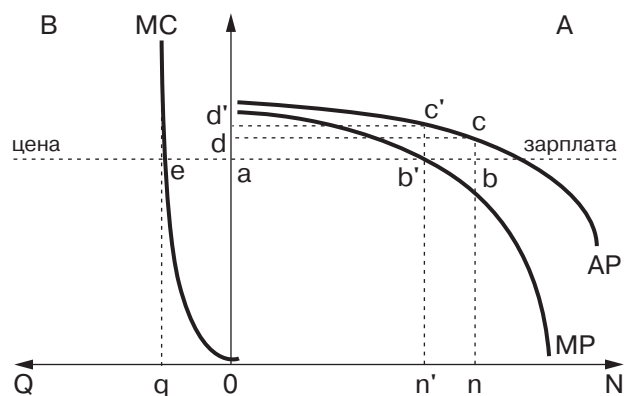
На рис. 1 изображена зависимость продуктивности сельскохозяйственного участка от числа занятых на нем рабочих. На участке А кривая АР

представляет средний продукт, произведенный одним рабочим на данном участке. По мере увеличения числа рабочих N средний продукт произведенный каждым дополнительным рабочим, сокращается все быстрее и быстрее (по закону уменьшения предельного продукта). Кривая МР представляет собой предельный продукт, т.е. продукт, произведенный каждым дополнительным рабочим. Зарботная плата постоянна и равна w . Конечный продукт определяется как произведение среднего продукта АР и числа рабочих N , он численно равен площади под кривой предельного продукта МР, соответствующей числу рабочих N . Конечный продукт включает потенциальную экономическую ренту, которая достается владельцу сельскохозяйственного участка. Оптимальное число занятых рабочих n' определяется из следующего соотношения: предельный продукт последнего n^{th} нанятого рабочего равен зарплате.

В точке оптимума полный продукт равен площади $Op'c'd'$ (занято n' рабочих, каждый производит средний продукт d'). Потенциальная рента есть площадь прямоугольника $ab'c'd'$, т.е. продукт, оставшийся после выплаты зарплаты рабочим. Рента достигает максимума, если число рабочих равно n' . Если число рабочих равно n , вместо n' , то рента равна только площади прямоугольника $abcd$, которая меньше чем $ab'c'd'$ в силу закона уменьшения предельного продукта труда.

Участок В по-другому представляет происхождение ренты. Кривая МС – это кривая предельных затрат на производство каждой дополнительной единицы продукции (измеряемой, например, одним центнером). Пусть стоимость производства единицы продукции q равна a , и эта стоимость

Рис. 1. Рента Рикардо (произведенная предельным продуктом или предельной стоимостью).



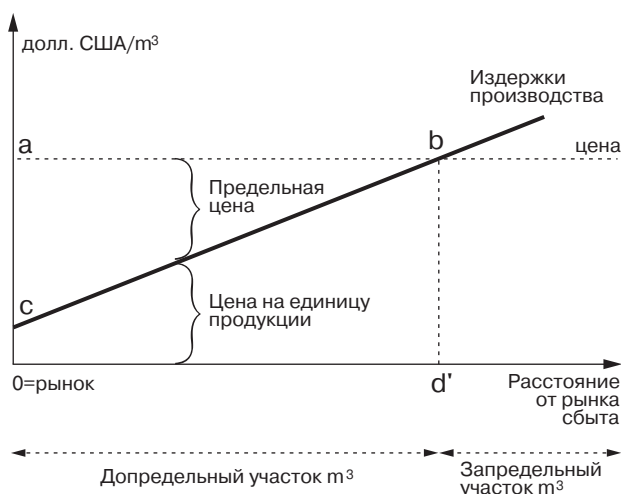
Источник: Hartwick and Olewiler, 1998.

оказывается оптимальной, поскольку предельная стоимость центнера в этом случае как раз равна его цене ($a = \text{зарплата} = \text{цена}$). Площадь $Oaeq$ это совокупный доход землевладельца от производства q центнеров на данном участке земли (допустим n' рабочих на участке A). Поскольку его затраты на производство q единиц равны Oeq , то разница между конечным продуктом $Oaeq$ и общей стоимостью Oeq является потенциальной рентой Oae . Площади Oae и $ab'c'd'$ равны и альтернативно представляют потенциальную ренту.

Отметим, что в этом контексте понятие ренты вполне совпадает с обычным «бытовым» значением этого слова, т.е. ренты как платы, взимаемой за аренду чужой собственности. Если земля производит ренту (сверхприбыль) как в примере, описанном выше, то фермеры будут соперничать за право аренды этой земли, т.е. будут готовы уплатить собственнику этой земли арендную плату. Если же земля не производит ренты (сверхприбыли), то никто не будет заинтересован в аренде такой земли, и она не будет арендована.

Тюнэн расширил и усовершенствовал понятие ренты Рикардо, рассмотрев «доступность» земельного участка. Допустим, что плодородие участков A и B одинаково, и использование обоих участков оптимизировано. Если же участок A расположен ближе к рынкам сбыта, чем участок B , то участок A произведет более высокую ренту. Поэтому в общем случае экономическая рента будет убывающей функцией от расстояния до рынков сбыта

Рис. 2. Рента Тюнена (как функция месторасположения)



Источник: Hyde, 1980.

продукции. На рис. 2 это утверждение проиллюстрировано примером из лесного хозяйства*.

Кривая MC показывает как меняется стоимость производства одного кубометра леса в зависимости от увеличения расстояния между лесными угодьями и рынком сбыта продукции. Первый участок земли расположен вплотную к рынку, так что стоимость производства древесины на нем минимальна, $Oс$, и предельная рента на единицу площади (рента за гектар) максимальна и равна $ас$. Рента возрастает, по мере того как более отдаленные участки попадают в оборот, но предельная рента падает. Если расстояние до рынка не превышает некоторого расстояния d' , то такие лесные угодья производят положительную ренту, и называются «допредельными». На расстоянии d' рента на единицу площади леса равна нулю, т.е. издержки по заготовке леса сравниваются с его рыночной стоимостью. За пределами расстояния d' лесные угодья называются «запредельными», и не должны осваиваться при существующих экономических условиях.

Таким образом, для всех природных ресурсов справедливо следующее определение ренты: «рента – это избыток, т.е. это разница между рыночной стоимостью произведенного из ресурса товара и затратами на это производство. Затраты на единицу продукции включают стоимость вложенного труда, капитала, материалов и потребляемой энергии, необходимых для превращения ресурса в товар. После того как стоимость этих факторов производства вычтена из стоимости товара, остается стоимость ресурса как такового – стоимость земли, воды, морских биологических ресурсов, минералов, лесов, и также экологических ресурсов, таких как чистый воздух и вода» (Hartwick and Olewiler, 1998).

Концепция ограниченности ресурсов присутствует как в определении ренты Рикардо, так и в определении ренты Тюнена. Рента возникает из-за ограниченности природных ресурсов. Эта ограниченность диктует закон уменьшения предельной отдачи и производит тем самым ренту (Sraffa, 1960). Ограниченность ресурса может означать, что объем ресурса абсолютно ограничен, или же ограничена его легкодоступная и высококачественная часть.

* Здесь и далее автор, рассматривая экономическую природу лесной ренты, под термином «лесное хозяйство» понимает хозяйственную деятельность, направленную на пользование лесными ресурсами, а не на лесовыращивание, как это традиционно представляется в отечественной литературе. (Прим. ред.).

Комбинация двух типов ренты – ренты Рикардо (количественной) и ренты Тюнена (как функции доступности) показана на рис. 3 на примере лесных ресурсов. Чем ближе делянка к рынку (расстояние D), и чем лучше качество леса q , тем больше потенциальная рента. Лес, расположенный на расстоянии d км и имеющий качество q производит потенциальную ренту r' . Если делянки находятся на более далеком расстоянии от рынка – d' , то они могут произвести потенциальную ренту r' только при условии лучшего качества леса q' .

Потенциальная рента и реализованная рента – не одно и то же. Для того чтобы получить максимальную ренту, т.е. чтобы реализованная рента была равна потенциальной ренте, не должно быть растрачивания ренты. В случае лесозаготовок примером растрачивания ренты являются нелегальные заготовки или нанесение экологического ущерба. Рис. 4 иллюстрирует состояние лесного сектора.

Часть ренты, присваиваемая каждым звеном лесозаготовительной цепи (от лесоруба до потребителя), теоретически намного меньше потенциальной лесной ренты. Потенциальная лесная рента в данном случае определяется как остаточная стоимость леса при условии идеального рынка и самой эффективной технологии. Ни одно из этих условий не может быть полностью выполнено, так что некоторая часть потенциальной ренты нико-

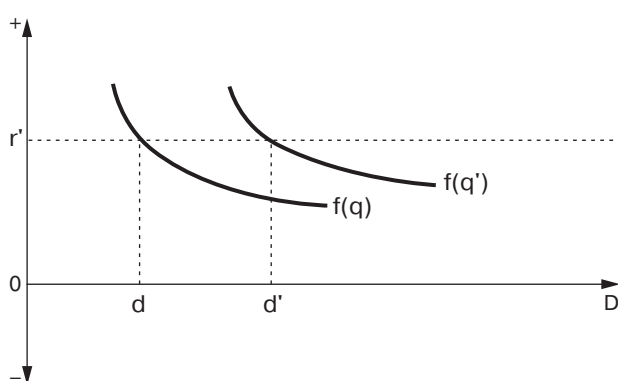
гда не может быть реализована, т.е. она растрачивается. Рынок не может быть идеальным из-за существующих ограничений – монопольных эффектов, транзакционных издержек, неполной информации, негативного внешнего влияния. Технология тоже не может быть абсолютно эффективной из-за неизбежных материальных отходов, (сопутствующие лесозаготовкам потери на каждом звене производственной цепочки). Экологический ущерб при лесозаготовках уменьшает ценность нынешних и будущих лесозаготовок. Неоптимальное управление лесными ресурсами тоже приводит к растрате ренты, а вырубка только самого лучшего леса приводит к потерям остального экономического ресурса. Наконец, широкое применение выборочных рубок («вырубка только лучших деревьев») приводит к потерям потенциально прибыльного леса.

После того как рента реализована, только ее часть учитывается органами государственного контроля, другая же часть теряется в результате нелегальной экономической деятельности. Учетная часть ренты в конечном результате распадается на три компоненты:

1. рента, уловленная государством;
2. рента, присвоенная частными предприятиями лесного сектора как их нормальная (т.е. соответствующая конкурентному рынку) прибыль;
3. сверхприбыль этих предприятий. Именно третью компоненту государство может изымать при помощи налогов и других экономических инструментов.

Если не оговорено обратное, то концепция экономической ренты, используемая в настоящей работе, относится именно к последней компоненте потенциальной ренты, а именно к сверхприбыли, которая извлекается экономическими агентами, работающими на всех стадиях производства древесины в лесном секторе, включая транспортные предприятия и посреднические фирмы. Таким образом, рента понимается нами как прибыль, полученная сверх производственных затрат на разработку ограниченного природного ресурса. В производственные затраты мы, кроме операционных издержек, включаем и нормальную, т.е. существующую в конкурентной рыночной экономике, норму прибыли, как показано на рис. 5.

Рис. 3. Потенциальная рента как функция расстояния и качества*.



Источник: Петров, 2000с.

* Зависимости потенциальной лесной ренты от расстояния доставки лесоматериалов и качества древостоев (порода, объем хлыста, запас на гектар) исследованы ВИПКЛХ (проф. Петров А.П.) на базе ряда регионов Российской Федерации, для чего использована компьютерная программа «Норматив». (Прим. ред.).

Рис. 4. От потенциальной к присваиваемой лесной ренте

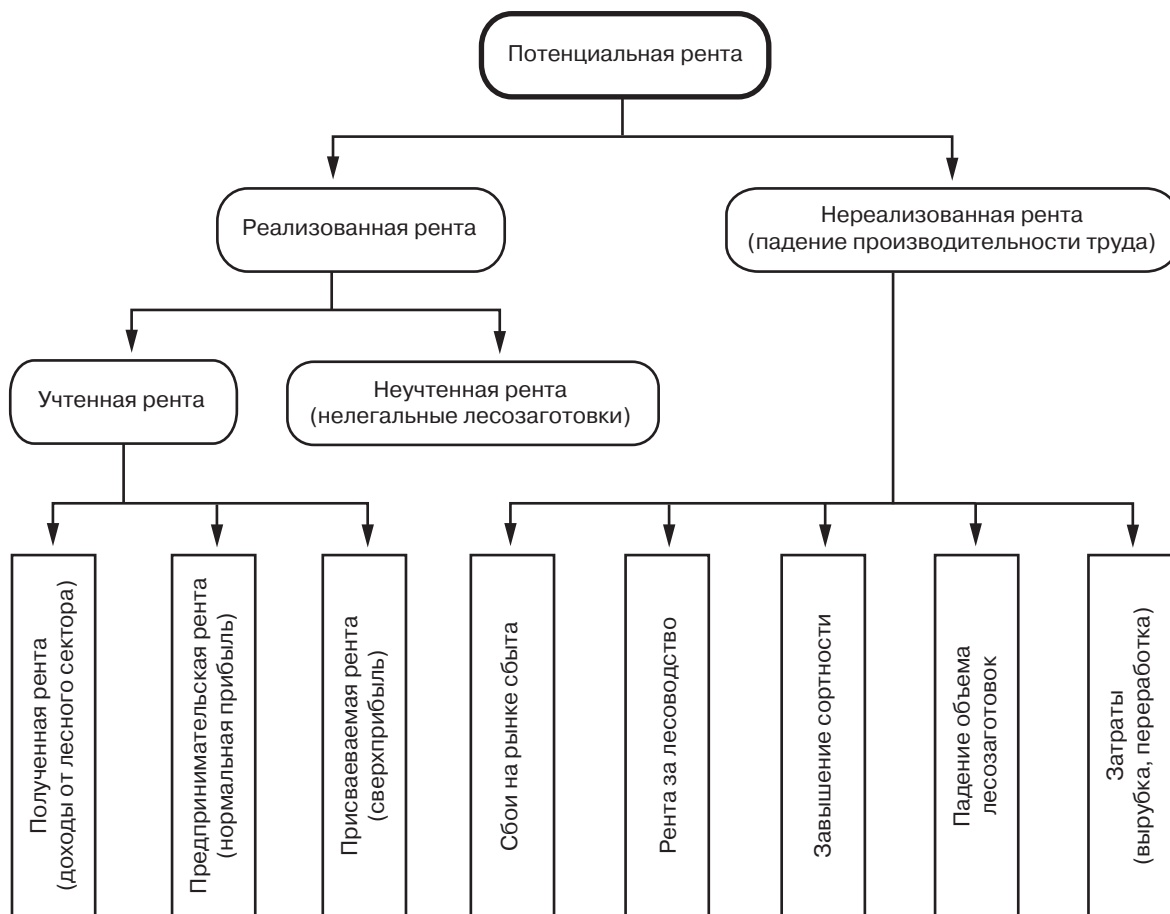


Рис. 5. Концепция присваиваемой ренты
(при гипотетической цене равной 100 долл. США).

| |
|--|
| Рента = 40 долл. США |
| Нормальная прибыль = 10 долл. США |
| Производственные издержки = 50 долл. США |

В этом примере рыночная цена ресурса равна 100 долл. США, затраты на его производство равны 50 долл. США, а нормальная норма прибыли равна 10 долл. США. Остальные 40 долл. США – это остаточная ценность, экономическая рента. В случае лесного сектора, эта остаточная ценность называется «стоимостью леса на корню». Если природный ресурс (например, круглый лес) не продается на рынке как таковой, то под рыночной ценой ресурса понимается цена конечного продукта, который произведен из данного ресурса (например, фанеры).

Потенциальным источником ренты является совокупность «природных ресурсов».

Мэйсон Гафни очень убедительно доказывает, что рента создается вне пределов пространства, под которым понимаются многие субстанции, не относимые к понятию «земля». Это могут быть: вода и донные отложения, спектр радиочастот, морские доки, право свободного передвижения, взлетно-посадочные полосы, подземные водоисточники, воздух как необходимая субстанция для дыхания и как резервуар для загрязнения, воздушное пространство над городами, водопады, морские биологические ресурсы, дикие звери и растительность, живописные природные ландшафты, погода, среда обитания, экология, генетическое разнообразие и т.п. (Gaffney 1994). Другие экономисты усматривают возникновение ренты везде, где происходит добыча ресурса или используется его способность ассимилировать загрязнение (Bovenberg and de Mooij, 1997; Fullerton and Metcalf, 1998). Такие представления непосредственно влияют на схему «правильной» системы налогообложения.

Признание того факта, что рента возникает не только при разработке ресурса, но и при его загрязнении, требует изменения метода оценки ренты, представленного на рис. 5. Если рента возникает при использовании ресурса, этот метод вполне приемлем: прибыль, остающаяся после вычета из конкурентной рыночной цены всех производственных затрат, представляет собой непроизводственную сверхприбыль, подлежащую обложению налогом. В случае загрязнения, обычно стремятся оценить ущерб природной среде. Для этого разработаны специальные методики, которые позволяют оценить величину ущерба в денежном выражении, а также установить ставки налогов на загрязнение. В странах Западной Европы введено много таких налогов (Baranzini et al., 2000; EEA, 1996; European Commission, 2000; OECD, 1997b, 1997c, 1999). Однако только очень небольшая часть этих налогов основана на точном измерении ущерба вследствие загрязнения окружающей среды. На это существуют две причины. Во-первых, загрязнение бывает трудно выявить. Оборудование для измерения величины загрязнения воздуха и воды дорого стоит, а полученные данные могут быть искажены или неправильно сообщены. Во-вторых, в некоторых случаях трудно дать денежную оценку ущерба. Примером этого служат выбросы двуокиси углерода³. Денежные оценки ущерба от выбросов двуокиси углерода сильно разнятся между собой, некоторые ученые даже утверждают, что выбросы CO₂ экономически выгодны. Под вопросом остается целесообразность часто цитируемого, в литературе по природоохранной экономике, налога 20 долл. США за тонну CO₂ (Fankhauser, 1995). В результате такой неопределенности многие экологические налоги установлены не с учетом оценки предельного ущерба от загрязнения, а с учетом предельной стоимости снижения загрязнения.

Таким же образом многие налоги на природные ресурсы, существующие в США и Канаде, не обеспечивают компенсацию за истощение этих ресурсов, а служат средством пополнения государственных доходов, причем ставка налога устанавливается произвольно как процент от прибыли. Альтернативный подход к оценке ущерба и его интернализации с помощью налогов называется «подходом стандартов и цены». При таком подходе правительство устанавливает максимальный уровень деградации среды, например допустимый уровень выбросов, и путем итераций находит такую величину налога, которая необходима,

чтобы обеспечить этот допустимый уровень (Baumol, 1972; Baumol and Oates, 1971 и 1988). Таким образом, в Швеции была установлена плата за выброс оксидов азота (SEPA, 1997).

Налогообложение ренты имеет ряд преимуществ с точки зрения государственной финансовой политики. Рента определяется ценой ресурса, и напротив, она не входит в себестоимость и не влияет на цену. Поскольку цена ресурса или товара, произведенного из него, формируется на свободном рынке, она не зависит от величины налога на ренту, но сам налог позволяет восполнить издержки и обеспечить нормальную для свободного рынка норму прибыли. Таким образом, можно сделать вывод, что налог на ренту нейтрален в отношении экономической активности. Как и другие нейтральные налоги, этот налог не искажает экономическую активность, в отличие от налогов на труд и капитал, которые влияют на экономическую активность и отрицательно отражаются на занятости населения и инвестициях, и поэтому называются «искажающими» (Marshall, 1890; Ricardo, 1821; Samuelson, 1992; Smith, 1776). Идея нейтральности, принятая в настоящем исследовании, заключается в том, что помимо уменьшения величины располагаемого дохода, налог не должен отражаться ни на решениях по потреблению, производству или торговле, ни на порядке их осуществления в экономической жизни (Garnaut and Clunies Ross, 1979).

Улавливание ренты повышает эффективность и «справедливость» налоговой системы. Эффективность повышается потому, что ренту легче оценить, чем доход. Источники дохода не всегда известны, и налоговое законодательство обычно содержит множество лазеек и исключений, что открывает путь к различным манипуляциям, вследствие которых доход удается укрыть. В противоположность этому природный ресурс сокрытию не поддается. Поэтому налог на ренту позволяет устранить некоторые несоответствия, относящиеся к налогу на труд и капитал. Рентный налог является «справедливым», потому что уравнивает права ныне живущего и будущих поколений на пользование общественной собственностью, количество и качество которой не могут быть существенно увеличены в результате вмешательства человека.

Есть и другие преимущества улавливания ренты, кроме эффективности и справедливости. В отношении исчерпаемых ресурсов, улавливание и по-

³ – Непосредственно измерить выбросы CO₂ из выхлопной трубы, технически трудно, однако содержание углерода в топливе известно достаточно точно. Поэтому на практике происходит замещение налога на выброс двуокиси углерода налогом на ископаемые топлива.

следующее реинвестирование ренты есть условие долговременного устойчивого использования данного ресурса. «Правило Хартвика» гласит, что, если инвестиции в произведенный капитал равны ренте на исчерпаемые ресурсы в каждый момент времени, то экономика развивается до бесконечности таким образом, что благосостояние общества максимально и равно постоянной величине. Это и есть определение непрерывности устойчивого развития экономики⁴. Другими словами, для сохранения постоянного уровня потребления на душу населения в сколь угодно далеком будущем, вся рента, произведенная ограниченным ресурсом, должна быть реинвестирована, а не потреблена ныне живущим поколением⁵ (Hamilton, 1995 и 1999; Hartwick, 1977; Hartwick and Olewiler, 1998; Tietenberg, 1992).

Потенциальный доход от налогообложения ренты может быть весьма значителен. Целая плеяда экономистов, начиная с физиократов, утверждала, что система, основанная на взимании земельного и ресурсного налогов, может обеспечить покрытие большей части общественных расходов (George, 1879; Quesnay, 1756; Ricardo, 1821; Tideman, 1994). Эти экономисты утверждали, что если рентные налоги установлены на достаточно высоком уровне, то доходы от этих налогов могут быть использованы для уменьшения искажающих налогов на труд и капитал. Гаффни предполагал, что доля земельного налога, в частности, может составить более 70% государственных доходов (Gaffney, 1996).

В завершение этого раздела необходимо остановиться на соотношении ресурсной ренты (в настоящем понимании) и монопольной ренты. Монопольная рента – это сверхприбыль, получаемая монополистом, т.е. единственным продавцом на рынке со множеством покупателей, за счет уменьшения предложения товара и повышения его цены. Такую сверхприбыль может приносить любой товар, а не только произведенный из природных ресурсов. В этом случае «ограниченность» количества товара носит искусственный, а не естественный характер. Конфликтная ситуация может возникнуть тогда, когда продавец природного ре-

сурса сам оказывается в роли монополиста. В этом случае получаемая им рента состоит из двух частей: из ресурсной и монопольной части. В этом случае попытка налогообложения ресурсной части ренты может вызвать увеличение ее монопольной части.

1.5. ОЦЕНКА ЛЕСНОЙ РЕНТЫ

Существуют два основных способа оценки лесной ренты:

1. предложение цены на чистых аукционах;
2. определение стоимости древесины (Heaps and Helliwell, 1985).

Цены на аукционах дают корректную оценку, если торги проводятся на основе свободной конкуренции, т.е. в торгах принимают участие достаточное число покупателей, которые не подвергаются каким-либо ограничениям со стороны властей и имеют достаточную информацию. Потенциальные покупатели претендуют на право заготавливать древесину на определенной территории. Если выполнены все необходимые условия, то конечная цена равна экономически выгодной стоимости древесины, т.е. рыночной стоимости за вычетом оптимальных издержек при производстве данного товара. Оптимальные издержки включают в себя как текущие издержки, капитальные затраты, а именно стоимость материально-технических запасов, строительства дорог, заготовки, распилки и вывоза древесины, так и конкурентную норму прибыли (Deacon and Johnson, 1985). Экономическая стоимость древесины* называется также лесной рентой.

Аукционы являются наиболее точным способом определения ренты, поскольку сами власти никак не участвуют в определении стоимости древесины. Покупатели точно знают свои издержки, и учитывают их при назначении цены. Поэтому свободные аукционы должны автоматически «прийти» к реальной рыночной стоимости древесины: выявлена готовность покупателей платить определенную сумму денег, которая равна ренте

⁴ – Это определение «слабой» устойчивости. Согласно такому определению, данный уровень благосостояния может поддерживаться заменой природного капитала произведенным. В теории «сильной» устойчивости такая замена невозможна, поскольку для сохранения благосостояния требуется поддержание природного капитала на некотором уровне выше порогового.

⁵ – Устойчивость пользования возобновляемыми «ресурсами» означает, что его количество остается постоянным, т.е. убывание равно воспроизводству. Это возможно только если все факторы производства находятся в определенной пропорции. В случае с лесными ресурсами, их эксплуатация не должна быть чрезмерной, количество и качество факторов производства в лесном секторе должны поддерживаться на определенном уровне, а численность населения, потребляющего эти ресурсы, должна быть постоянной (Hartwick and Olewiler, 1998).

* В случае с определением лесной ренты здесь и везде автор, используя термин «стоимость древесины», имеет в виду платежи за пользование лесным фондом. (Прим. ред.).

плюс оптимальные издержки, а органы власти автоматически присваивают ренту, устанавливая цену, соответствующую максимальной готовности платить. При этом власти не знают точно, какова доля ренты в уплаченной цене, но какова бы она не была, рента целиком улавливается.

В реальной жизни абсолютно свободных аукционов не существует. Покупатели не имеют полной информации о выставляемых на продажу лесных участках, возможны согласованные действия покупателей, которые стремятся снизить цены, лишь ограниченное число лесозаготовителей претендует на данную лесную делянку, возможна коррупция чиновников, которые воспрепятствуют продаже делянки тому, кто назначил наивысшую цену. Многие страны, в том числе развивающиеся, устраивают лесные аукционы, но они редко являются эффективным способом улавливания лесной ренты (Gillis, 1992; Gillis and Repetto, 1988; Schmithsen, 1977).

Поэтому применяется второй способ оценивания ренты или комбинация обоих способов. В случае применения второго метода, который называется «экспертиза стоимости леса на корню», органы власти сами оценивают издержки, которые несет лесопромышленник, и вычитают их из цены для того чтобы вычислить рыночную стоимость древесины, или лесную ренту, которая потом улавливается различными путями. Рыночная стоимость древесины равна максимальной цене, которую готов уплатить покупатель на конкурентном рынке. Оценка стоимости древесины – это многостадийная задача, поскольку требуется провести инвентаризацию лесных угодий, определить рыночные цены на круглый лес и лесоматериалы, оценить альтернативные стоимости, как указывалось выше, и конкурентную норму прибыли. Долговременные производственные издержки тоже должны быть учтены, включая стоимость дорог, противопожарных мероприятий, мероприятий по борьбе с насекомыми-вредителями, мер по восстановлению окружающей среды (Hyde, 1980; Hyde et al., 1991). Поскольку оценка ренты будет зависеть от всех этих показателей, то погрешность в определении ренты суммируется из погрешностей, с которыми были определены все эти слагаемые (Grut et al., 1991).

Самыми совершенными из всех известных методов оценки лесной ренты пользуются Лесные службы США и Британской Колумбии (Gray, 1983). Учитывая сложность этих методов, возможен компромисс между долей улавливаемой ренты и стоимостью процедуры ее оценки (Hyde, 1980; UNESCO, 1999). В предельном случае, государство

может улавливать всю ренту, но потом расходовать ее на поддержание сложной системы оценки затрат.

Надо отметить, что часто два способа оценки ренты (предложение цены на аукционах и оценка затрат) оказываются тождественными, как показывает опыт продажи лесных угодий в США, Канаде (Британская Колумбия) и России: в этом случае оценка затрат дает нижнюю границу аукционной цены, а покупатели затем повышают эту цену до максимального уровня продажи.

1.6. УЛАВЛИВАНИЕ РЕНТЫ

Налоговые инструменты, с помощью которых улавливается рента, делятся на целевые и нецелевые выплаты (определение было дано в сноске № 2). Примером нецелевых выплат являются обычные налоги на труд и капитал. Такие налоги только косвенно содействуют улавливанию ренты, в то же время являясь бременем для рабочей силы и инвесторов. Целевые, или рентные, в данном случае, выплаты являются более тонкими инструментами. Такие инструменты должны использоваться правительством в первую очередь и только после того как их экономический потенциал исчерпан, должны применяться налоги на труд и капитал. Рентные выплаты делятся на плату за природные ресурсы и плату за загрязнение. С учетом этой классификации будет проведено обсуждение относительных достоинств и недостатков обоих типов ренты.

Основным различием между платой за ресурсы и платой за загрязнение является их относительное место в производственном процессе, который является также процессом преобразования материи и энергии. Существуют различия между «исходными» и «конечными» налогами. Исходные налоги взимаются в начале процесса производства, они помогают сохранить природные ресурсы. Большая часть налогов за пользование ресурсами относится к исходным. Примером таких налогов в России являются плата за перемещение минеральных ресурсов и платежи за пользование лесным фондом.

Конечные налоги собираются по завершении производственного процесса, после завершения преобразования материи в энергию.

Плата за загрязнение является примером налога конечного типа. Иногда его называют «налогом на конце трубы», целью которого является умень-

Таблица 1. Относительные преимущества налогов на природные ресурсы и загрязнение.

| Преимущества платы за природные ресурсы | Преимущества платы за загрязнение |
|--|--|
| Регулирование масштабов производства | Уточнение масштабов производства |
| Легко идентифицируемая налогооблагаемая база | |
| Неэластичная налогооблагаемая база | |
| Легкость администрирования | |
| Не перекладывается на потребителей (рентные платежи) | Создаются стимулы к улучшению экологии |

шение загрязнения, которого можно достичь за счет повышения эффективности использования природных ресурсов, мерами по борьбе с загрязнением, или уменьшением объема продукции, в соответствии с классической схемой Пигу. Российская система платежей за загрязнение описана в разделе 5.5.2.

В таблице 1 показаны преимущества платы за природные ресурсы по сравнению с платой за загрязнение. Эти преимущества относительны, а не абсолютны. Например, с точки зрения администрирования, налог на ресурсы собрать легче, чем плату за загрязнение.

1. Налогообложение природных ресурсов влияет на объемы производства. В экологии существуют методы определения антропогенной нагрузки на природную среду, связанную с процессом производства. Если эта нагрузка велика, то необходимы инструменты ее регулирования, применение которых ограничит объемы производства, так, чтобы «несущая способность» окружающей природной среды не была исчерпана. Мы исходим из представления об окружающей природной среде как о закрытой, ограниченной и не растущей системе, внутри которой развивается открытая, растущая экономическая система (Daly, 1996). Экономисты-экологи доказывают, что одни налоги на загрязнение не могут удерживать объемы производства на уровне, приемлемом для глобальной экосистемы. В идеале, согласно Герману Дэйли, следует вначале определить экологически допустимые объемы производства, а потом, соответственно этому, регулировать рыночные цены. Самое лучшее (с точки зрения сохранения несущей способности среды), как пишет Дэйли, это установить допустимые квоты выработки ресурса, и продавать эти квоты с аукциона или должны быть

введены налоги на добытые полезные ископаемые (отображение квот на истощение ресурсов). Ценовые инструменты на конечной стадии процесса производства могут помочь уточнению пропорций добываемых ресурсов:

Налоги на загрязнение представляют собой ценовые инструменты, действующие на заключительной стадии процесса производства, в то время как квоты на добычу природных ресурсов есть инструменты, действующие на его начальной стадии... Контролируемым параметром в большей степени, чем цена должно являться количество, поскольку цены не в состоянии ограничить совокупное производство... Предпочтительно установить не ценовые ограничения, а непосредственно ограничить физические объемы добываемых ресурсов, поскольку цены сами по себе не могут ограничить их добычу. После установления квот можно регулировать цены для устранения возможных ошибок и погрешностей в расчетах, а не наоборот... Стратегия «интернализации экстерналий (внешних эффектов)» очень хороша для уточнения пропорций распределения ресурсов между отраслями, поскольку она учитывает разницу относительных предельных издержек. Однако эта стратегия не может ограничить абсолютные объемы рыночного производства; рынок не может сам устанавливать свои пределы внутри окружающей его экосистемы (Daly, 1979).

Термин «Fine tuning» (здесь – «уточнение») лишь скрывает следующую проблему с использованием налогов на природные ресурсы. При потреблении природных ресурсов некоторое количество отходов обязательно будет выброшено в окружающую среду. Отходы создают загрязнение либо как рассеиваемые сырьевые материалы или как

смеси, состоящие из сырья и других сопутствующих веществ. Некоторые типы отходов опасны для здоровья человека или для экосистем. Налог на добываемые ресурсы может ограничить объемы добываемых ресурсов, но не уменьшит количество загрязнения на единицу произведенной продукции. Зато налоги на загрязнение могут решать проблему уменьшения загрязнения на единицу продукции, поэтому целесообразно «добавлять» такие налоги на конечной стадии производства.

2. Неэластичная налогооблагаемая база. Объемы использования природных ресурсов менее чувствительны к ставке налога, чем величина загрязнения по двум основным причинам.

Во-первых, производительность в меньшей степени поддается замещению, чем величина загрязнения по отношению к налогообложению. Дело в том, что, используя больше энергии и капитала, величину производимого загрязнения можно легко уменьшить, но при этом не меняется интенсивность и объем потребления природных ресурсов (Daly, 1998). Поэтому производительность, природные ресурсы и земельные участки «неэластичны» к вводимому налогу, и их использование в качестве налогооблагаемой базы более предпочтительно, чем использование для этих целей величины производимого загрязнения. Чем менее эластична налогооблагаемая база, тем менее «искажающим» является соответствующий налог, поскольку такой налог меньше будет влиять на объемы производства и потребления. Облагая налогом природные ресурсы, в частности землю, мы не получим заметного уменьшения величины налогооблагаемой базы, какое можно было бы получить, введя налог на загрязнение (Harrison, 1998; Weizsacker and Jesinghaus, 1992). Гипотеза об уменьшении налогооблагаемой базы служит основным предметом споров о «двойном дивиденде». Так, некоторые экономисты, например Бовенберг и Де Муиж, утверждают, что из этой гипотезы следует вывод о том, что экологические налоги не уменьшают, а лишь увеличивают существующие «искажающие» эффекты налогов.

Во-вторых, природные ресурсы менее мобильны, чем созданный человеком капитал и загрязнение. Поэтому эластичность использования природных ресурсов по отношению к цене предложения меньше, чем соответствующая эластичность загрязнения. В отличие от ресурсов, капитал легко может «уйти» из региона, если повышется налог на загрязнение. Например, если страна А введет налог на загрязнение, а страна В нет, то можно ожидать утечки капитала из страны А в страну В, чтобы избежать налогообложения. При

этом суммарный объем загрязнения не уменьшится, а страна А пострадает от негативных последствий утечки капитала. Чем мобильнее капитал, тем менее эффективным оказывается налогообложение загрязнения. Это особенно справедливо в отношении глобальных загрязнителей, т.е. таких, которые оставляют вредный эффект независимо от места выброса.

3. Легко идентифицируемая налогооблагаемая база. Залежи природных ископаемых и лесные угодья легче оценить, чем объемы загрязнения. Исключением могут быть запасы морских биологических ресурсов, хотя уловы рыболовецких судов легко поддаются учету в целях налогообложения. Загрязнение производится как стационарными, так и мобильными источниками. Мобильные источники, например, автомобили, труднее контролировать. Вместо налогообложения загрязнения в таких случаях применяют налогообложение топлива, но в этом случае страдают экологически более «чистые» двигатели. Кроме того, трудно обложить налогом источники площадного загрязнения, такие как вредные сливы в сельскохозяйственном секторе, утечки из резервуаров и т.д. Налогом на загрязнение облагаются, как правило, источники этого загрязнения без учета расстояния до рецептора и характера рассеивания. Иногда вместо налога на загрязнение используют налоги на факторы производства. От этого могут страдать те предприятия, экологический вред от которых невелик вследствие их удаленного расположения. Поэтому такой подход косвенно субсидирует самые вредные предприятия (Baumol and Oates, 1988; Gaffney, 1988).

4. Легкость администрирования. Легче управлять использованием природных ресурсов, чем загрязнением. В цитируемом ниже фрагменте Талбот Пэйдж анализирует различия в подходах между уточнением (Fine tuning) и администрированием в конкретном случае борьбы с отходами. Он отдает предпочтение налогам, сохраняющим природные богатства, по сравнению с налогами на потребление, каковыми являются налоги на загрязнение. Относительно удаления отходов он отмечает:
При выборе величины платы за отходы, нужно учитывать несколько факторов. Чем ближе к конечному потребителю, тем больше появляется различных типов отходов и их производителей. Чем ближе к источнику, т.е. к месту добычи природных ресурсов, тем меньше типов и производителей отходов надо учитывать, но это облегчение достигается дорогой ценой: налог становится менее чувствителен к стоимости захоронения отходов (Page, 1977).

5. Рентные налоги не перекладываются на потребителей. Этот пункт относится не ко всем налогам на использование природных ресурсов, а только к чисто рентным платежам (чистые налоги на ренту). Рентные налоги, как и сама рента, определяются ценой. Чистый налог на ренту налагается на сверхприбыль, как показано на рис. 5. Это означает: если налогом облагается только сверхприбыль, то это никак не затронет конечных потребителей продукции⁶. В отличие от налогов на ренту, налоги на загрязнение сами определяют цену продукции. Они налагают ценовую надбавку на потребительские цены, благодаря чему потребители получают ценовой сигнал, или стимул, к сохранению окружающей среды. Налоги на загрязнение тем самым влияют на распределение доходов, в отличие от налогов на ренту. Однако для окружающей среды польза от улавливания ренты лишь косвенная. В самом деле, поскольку этот налог не влияет на цену продукции, он не создает стимулов к защите окружающей среды. В чистом виде рентный налог влияет на экологию лишь путем перераспределения других налогов. Он благоприятствует получению «второго дивиденда», но почти ничего не значит для первого, поскольку не затрагивает товарные цены (Bento and Rajkumar, 1998; Durning and Bauman, 1998; Bovenberg and Goulder, 2000).

Проблема с прибылью, подлежащей налогообложению, заключается в том, что она побуждает фирмы скрывать свои доходы и искусственно раздувать расходы, чтобы минимизировать величину налога. Эффективное использование ресурсов и минимизация отходов могут даже «навредить» такой фирме, поскольку прибыли ее увеличиваются, и налог на прибыль возрастает. Так что налог на прибыль не служит стимулом к экономному использованию природных ресурсов.

Одним из возможных способов разрешения этого противоречия может быть косвенное налогообложение ренты, т.е. повышение цены на природные ресурсы и увеличение объема их использования, вместо обложения сверхприбыли чистым налогом. В случае с лесными ресурсами это означает повышение платы за древесину и организация эффективной оценки лесных угодий. Эта мера имеет два преимущества. Во-первых, она создаст стимул к экономии лесоматериалов и древесины. Во-вторых, она обеспечит улавливание лесной ренты, что

даст государству более высокие доходы при сохранении постоянных потребительских цен. Как будет показано в разделе 7.1, до последнего момента своего существования Федеральная лесная служба России даже не пыталась идентифицировать или присваивать лесную ренту.

Российский энергетический сектор применяет косвенное налогообложение ренты, по крайней мере, так это выглядит на бумаге. Три ключевых финансовых инструмента в энергетическом секторе – это экспортная пошлина, акцизный сбор и плата за пользование минеральными ресурсами. Экспортные пошлины могут эффективно улавливать ренту, если они ориентированы на мировые цены, как это и происходит сейчас в России. В принципе акцизные сборы тоже могут улавливать часть ренты, если они дифференцированы в соответствии с рентообразующими факторами. Российский закон «О недрах» точно устанавливает механизм такой дифференциации. К сожалению, система акцизов на российскую нефть не учитывает этот механизм, поскольку акцизный сбор установлен на уровне 55 руб. за тонну сырой нефти независимо от экономических и географических условий месторождения (НТЭИ, 1998). То же самое можно сказать и относительно платы за пользование минеральными ресурсами.

Что касается присвоения лесной ренты, то здесь государство располагает целым набором финансовых инструментов для реализации этого процесса, которые можно подразделить на целевые и нецелевые сборы. Целевые сборы взимаются при получении определенного товара или услуги, в данном случае за право пользования лесом. Они могут собираться до, во время или после заготовки древесины. Например, до заготовки взимаются: 1) концессионная плата, 2) плата за площадь, занятую лесом, 3) плата за лес на корню и 4) налог на развитие. Во время заготовки леса взимаются: 1) плата за объем заготовленной древесины, 2) плата за каждое срубленное дерево, и 3) налог за ценность породы. После лесозаготовок взимаются: 1) налог на ресурсную ренту, 2) плата за лесовосстановление, 3) экспортные пошлины, и 4) пошлины на продукты переработки леса. Нецелевые сборы взимаются после заготовки леса и представляют собой традиционные налоги* (Boadway and Flatters, 1993; Day, 1998; Gillis, 1992).

⁶ – По теории Рикардо, собственники ресурсов не смогут переложить бремя этого налога на потребителей. Однако недавно эта точка зрения была оспорена многими экономистами, утверждающими, что чистый налог на ренту действительно перемещается на потребителей. Например, Фелдштейн с помощью простой модели показывает, что доля факторов производства (земли, труда и капитала) изменится, если землевладельцы сами вкладывают в ее обработку труд или капитал, если доходы от земельного налога перераспределяются как нецелевые трансферты или компенсируют уменьшение других налогов, или если земля есть источник дохода (1977 г.).

* В настоящее время такой системы платежей в России нет. (Прим. ред.).

ОПЫТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН) В ЕВРОПЕ

До настоящего времени восемь высокоразвитых стран Европы открыто заменили часть налогов на труд и капитал налогами на загрязнение. Это Дания, Финляндия, Германия, Италия, Голландия, Норвегия, Швеция и Великобритания (см. таблицу 2).

Анализ таблицы 2 позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, все явные ЭРН проведены относительно недавно, в последнее десятилетие. Экологические налоги существовали и до этого и служили источником пополнения государственных бюджетов, но идея «сдвига» налогооблагаемой базы в целом нова.

Во-вторых, первоначально с идеей ЭРН выступили скандинавские страны, хотя потом ее поддерживали и другие, в том числе более крупные европейские государства, такие как Германия, Великобритания и, в меньшей степени, Италия. Другие страны объявили о своем намерении осуществить такую реформу в будущем. Например, правительство Франции обнародовало план введения в 2001 г. экологического налога на энергию, доход от которого будет покрывать сокращение подоходного налога (эта мера подлежит согласованию на общеевропейском уровне).

В-третьих, конкретные сценарии проведения ЭРН обычно уменьшают налоговое бремя на трудящихся, в частности, путем сокращения выплат, в форме социальных взносов и подоходного налога. Интерес к этим налогам вызван высоким уровнем безработицы в европейских странах. Уменьшение налогов на труд увеличивает занятость, создает новые рабочие места. Повышение налогов в энергетическом секторе вызвано стремлением

Таблица 2. Существующие схемы проведения экологической реформы налогообложения (ЭРН)

| Страна (начало реформы) | Налоги, которые уменьшились | Налоги, которые увеличились | Абсолютная величина сдвига налогооблагаемой базы |
|----------------------------|---|--|---|
| Швеция (1990) | ПН, Энергетический налог в сельском хозяйстве, Налог на непрерывное образование | CO ₂ , SO ₂ , Другие налоги | 2,4% всех налоговых поступлений |
| Дания (1994) | ПН, СВ | Другие налоги (на бензин, электроэнергию, воду, отходы, автомобили), CO ₂ , SO ₂ , Капиталовложения | 3% ВВП к 2002 г., или более 6% всех налоговых поступлений |
| Голландия (1996) | Корпоративная прибыль, ПН, СВ, | CO ₂ | 0,3% ВВП в 1996 г., или 0,5% всех налоговых поступлений |
| Великобритания (1996) | СВ | Налог на полигоны для захоронения отходов | Около 0,1% всех налоговых поступлений |
| Финляндия (1997) | ПН, СВ | CO ₂ , Налог на полигоны для захоронения отходов Корпоративная прибыль | 0,3% ВВП на март 1999 г., или около 0,5% всех налоговых поступлений |
| Норвегия (1999) | ПН | CO ₂ , SO ₂ , Дизельное топливо | 0,2% всех налоговых поступлений в 1999 г. |
| Германия (1999) | СВ | Нефтепродукты | Около 1% всех налоговых поступлений в 1999 г. |
| Италия | СВ | Нефтепродукты | Менее 0,1% всех налоговых поступлений в 1999 г. |

Обозначения: ПН - подоходный налог, СВ - социальные выплаты, CO₂-углекислый газ, SO₂- двуокись серы,
ВВП - Внутренний валовой продукт.

Источник: Bosquet, 2000

уменьшить выбросы парниковых газов, в особенности углекислого газа (CO₂), связанные со сжиганием ископаемых топлив. К тому же «энергетические» налоги обладают более высоким потенциалом пополнения доходов бюджета, чем другие экологические налоги. Высокая доходность налога на углекислый газ позволила существенно снизить традиционные налоги на экономику. Например, если взять все экологические налоги Швеции, то налог на CO₂ служит существенным источником получения дохода, а именно обеспечивает 2-3% всех налоговых поступлений (SEPA, 1997). На форуме «Моделирование энергетического сектора» в Стэнфорде было показано, что налоги на выбросы углекислого газа или продажа разрешений на его выбросы могут дать до 15% всех государственных доходов в мире в целом (Roodman, 1998).

Используя критерии, которые обсуждались в разделе 3.3, в европейских странах можно заметить тенденцию интернализации внешних эффектов от загрязнения, «рециклируя» полученные доходы для уменьшения налогов на труд (часть полученных средств также используется целевым образом для повышения энергоэффективности). В целом, такие экологические реформы налогов имеют нейтральный или небольшой отрицательный эффект для госбюджета и сопровождаются мерами, смягчающими последствия реформы для промышленности.

Необходимо иметь в виду, что сами экологические налоги существовали в Европе и до начала экологических реформ налогообложения. Так что можно говорить о «косвенной» ЭРН, которая проводилась уже многие годы. Кроме того, некоторые европейские страны планируют расширить сферу ЭРН путем включения в нее других налогов. В частности, в сферу ЭРН планируется включить природные ресурсы, поскольку они интернализируют стоимость сырьевого сектора промышленности (первый дивиденд) и имеют необходимый потенциал доходности для финансирования уменьшения других налогов (второй дивиденд). С этой целью исследовались налоги на песок, гравий, фосфор и т.п. (Axelsson, 1996; ENDS, 1999; HM Customs and Excises, 1999; Repetto, 1996; Vermeend and van der Vaart, 1998).

В-четвертых, и последних, финансовый масштаб существующих примеров ЭРН изменяется от сравнительно небольшого в Италии и Великобритании до значительного в Дании. Возможно, основной причиной ограниченности налоговых сдвигов является стремление сохранить свободную конкуренцию в промышленности и избежать излишне-

го налогообложения энергопотребляющих секторов экономики. Однако сами экологические налоги приносят гораздо более значительные доходы, чем можно предположить, анализируя величину сдвигов налогов, поскольку сами они, как уже указывалось, существовали и раньше. Например, в Дании планируется увеличение сдвига налогооблагаемой базы в пользу экологических налогов до 6% к 2002 г., в то время как сами экологические налоги, включая налог на энергию, уже дают 18% доходов государственного бюджета.

Полный обзор существующих в Европе программ ЭРН, с конкретными данными обо всех увеличиваемых и уменьшаемых налогах и политико-экономических эффектах проводимых реформ, можно найти в разных источниках (Hoerner and Bosquet, 2000). Можно также рекомендовать обзор 139 результатов моделирования с применением большого числа экономических моделей, основанных на различных предпосылках, из которого следует, что введение налога на выбросы CO₂ или энергетического налога и последующего рециклирования доходов для уменьшения налогов на занятость позволяет прогнозировать значительные сокращения выбросов, некоторое увеличение занятости и предельные положительные или отрицательные влияния на экономическую активность. Результаты моделирования опровергают опасения относительно того, что повышение экологических налогов отрицательно повлияет на экономику (Bosquet, 2000). **Эмпирические данные подтверждают выводы теоретических исследований и показывают, что при некоторых реалистических предположениях ЭРН в состоянии обеспечить двойной дивиденд, т.е. ЭРН положительно влияет как на окружающую среду, так и на экономику.**

ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ

- 3.1. НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ
НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЫ
- 3.2. ПОТРЕБНОСТЬ
В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН)
- 3.3. ПРОДВИЖЕНИЕ
К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН)
- 3.4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РЕФОРМЫ
- 3.5. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО
НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ

3.1. НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГООБЛАГАЕМОЙ БАЗЫ

Россия очень богата природными ресурсами. Она занимает первое место в мире по добыче природного газа, третье место по добыче сырой нефти, является одним из лидеров по добыче угля, золота, алмазов и черных металлов, а также богата возобновляемыми биологическими ресурсами, такими как лес и рыба. Однако использование природных ресурсов характеризуется недостаточной эффективностью и низкой степенью «улавливания» ренты. Окружающая среда в России уже весьма загрязнена, что также указывает на неэффективность производства. Как будет показано в дальнейшем, низкая эффективность использования ресурсов и недостаточная степень «присвоения» рентных доходов являются следствием слабых финансовых стимулов, в том числе низких цен и налогов на ресурсы.

«Экологический сдвиг» налогооблагаемой базы увеличит роль природных ресурсов как источника доходов государства, и, соответственно, должен потенциально стимулировать сбережение природных ресурсов и охрану окружающей среды. Укажем на два обстоятельства, потенциально благоприятствующие такой реформе в России. Во-первых, государство все еще является крупнейшим собственником природных ресурсов, что теоретически облегчает политику ценообразования и налогообложения ресурсов. Во-вторых, налоговое законодательство находится в стадии доработки, поэтому на данном этапе его изменения не будут очень болезненны для экономики.

Таблица 3. Структура доходов Российского бюджета в 1999 г.

| | Консолидированный бюджет | | | Федеральный бюджет | | |
|--------------------------------------|--------------------------|----------------|----------------|--------------------|---------------|----------------|
| | доля | млн. руб. | млн. долл. США | доля | млн. руб. | млн. долл. США |
| Общий доход | 100% | 1197454 | 48284 | 100% | 611710 | 24666 |
| Налоговые поступления | 83,7% | 1002606 | 40428 | 83,3% | 509507 | 20545 |
| Налог на корпоративную прибыль | 18,4% | 220207 | 8879 | 13,3% | 81201 | 3274 |
| Подоходный налог | 9,8% | 116940 | 4715 | 3,3% | 19928 | 804 |
| НДС | 24,0% | 286894 | 11568 | 36,1% | 221031 | 8913 |
| Товарные акцизы | 9,1% | 108416 | 4372 | 13,8% | 84212 | 3396 |
| Лицензии и регистрации | 0,1% | 1620 | 65 | 0,1% | 689 | 28 |
| Налог на иностранную валюту | 0,2% | 2467 | 99 | 0,2% | 1450 | 58 |
| Налог с продаж | 1,6% | 19293 | 778 | 0,0% | 0 | 0 |
| Другие налоги | 0,0% | 11 | 0 | 0,0% | 1 | 0 |
| Налог на вмененный доход | 0,6% | 6,3936 | 280 | 0,2% | 1259 | 51 |
| Налог на собственность | 4,4% | 52600 | 2121 | 0,1% | 749 | 30 |
| Экологические и ресурсные налоги | 3,7% | 44575 | 1797 | 1,7% | 10496 | 423 |
| Налог на внешнюю торговлю | 7,2% | 86262 | 3478 | 14,1% | 86262 | 3478 |
| Другие налоги | 4,7% | 56386 | 2274 | 0,4% | 2228 | 90 |
| Неналоговые поступления | 6,9% | 82583 | 3330 | 7,7% | 47010 | 1896 |
| Доходы от общественной собственности | 1,9% | 22713 | 916 | 1,1% | 6773 | 273 |
| Продажи нематериальных активов | 0,1% | 630 | 25 | 0,0% | 20 | 1 |
| Административные выплаты | 0,2% | 1849 | 75 | 0,1% | 457 | 18 |
| Штрафы | 0,5% | 5738 | 231 | 0,7% | 4219 | 170 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|------|-------|------|------|-------|------|
| Неэкономическая деятельность | 2,9% | 34739 | 1401 | 5,7% | 34722 | 1400 |
| Другие неналоговые поступления | 1,4% | 16913 | 682 | 0,1% | 818 | 33 |
| Некомпенсированные трансферты | 1,3% | 15051 | 607 | 0,0% | 9 | 0 |
| Доходы от бюджетных фондов | 8,1% | 97214 | 3920 | 9,0% | 55183 | 2225 |

Как и в большинстве стран мира, основными источниками доходов бюджета в России являются налоги на труд, капитал и природные ресурсы. Таблица 3 содержит данные о структуре доходов консолидированного и федерального бюджетов⁷ в 1999 г.

Почти 70% доходов консолидированного бюджета, как следует из таблицы, приносят налоги на прибыль и доход граждан, налоги на товары и услуги (включая акцизы и НДС) и внешняя торговля (экспортные и импортные пошлины). Концентрация государственного дохода в некоторых статьях еще более ярко выражена на федеральном уровне, где те же налоги дают 80% всех доходов. В соответствии с новой государственной стратегией подъема экономики, «к недостаткам российской налоговой системы можно отнести высокую долю налога на прибыль, увеличивающиеся ассигнования во внебюджетные фонды, необоснованно низкую долю подоходного налога и налога на собственность, недостаточно дифференцированную систему налогообложения природных ресурсов». Стратегия экономического развития признает, что одной из целей налоговой реформы должно стать «увеличение нейтральности налоговой системы по отношению к деятельности фирм и потребителей, т.е. минимизация искажающего влияния налогов на ценообразование, накопление денежных средств, занятости и т.д.». К другим проблемам российской налоговой системы можно отнести такие явления, как уклонение от уплаты налогов и систему взаимозачетов, которые достаточно анализировались в экономической литературе (Alexeev, 1998; Aslund, 1998; Herzog, 1997; OECD, 1997; Pinto et al., 2000; Pirttila, 1999).

Эти и другие проблемы, в том числе массовая утечка капиталов за рубеж, могут быть решены путем частичного и постепенного «сдвига» налогооблагаемой базы от труда и капитала к природным ресурсам. Укажем на следующие преимущества использования ренты на природные ресурсы как налогооблагаемой базы:

1. облегчается начисление налогов (оценить ренту легче, чем доходы);
2. налогообложение становится более справедливым, поскольку рента это непроеизводственный доход;
3. налог на ренту меньше «искажает» экономику, поскольку налогом облагается сверхприбыль, а не труд.

Как будет показано далее, в России действительно существует возможность увеличения налогов на ресурсную ренту.

Российская налоговая система часто критикуется как «неэкологичная», поскольку доля налогов на природные ресурсы в бюджете очень мала (Benderskii et al., 1998). В таблице 4 показано распределение этих налогов по составляющим. Плата за загрязнение и налоги на природные ресурсы составляют менее 4% доходов консолидированного бюджета и менее 2% доходов федерального бюджета. Их относительная доля выше в бюджетах регионального уровня (чуть более 5%).

Среди этих налогов наибольшую долю составляет налог на минеральные ресурсы (см. определение в таблице 9). Плата за землю дает почти 1% доходов консолидированного бюджета⁸, а на третьем месте по вкладу в доход находится налог на древесину*,

⁷ – Консолидированный бюджет представляет собой совокупность федерального и региональных бюджетов субъектов Российской Федерации (области, автономные республики и др.).

⁸ – Земельные налоги дают относительно большие поступления в доходную часть бюджета, хотя крупные землепользователи (например, «Газпром») не платят земельные налоги при реализации большинства своих производственных и транспортных функций (Воронков, 2000 b).

* Имеется в виду лесной налог или платежи за пользование лесным фондом. (Прим. ред.).

Таблица 4. Природные ресурсы и окружающая среда в доходах Российского бюджета в 1999 г.

| | Консолидированный бюджет | | | Федеральный бюджет | | |
|---|--------------------------|----------------|----------------|--------------------|---------------|----------------|
| | доля | млн. руб. | млн. долл. США | доля | млн. руб. | млн. долл. США |
| Общий доход | 100% | 1197454 | 48284 | 100% | 611710 | 24666 |
| Сумма налогов на природные ресурсы и налогов на загрязнение | 3,72% | 44575 | 1797 | 1,72% | 10496 | 423 |
| Плата за пользование недрами | 2,51% | 30077 | 1213 | 1,18% | 7190 | 290 |
| Плата за пользование Континентальным шельфом | 0,00% | 25 | 1 | 0,00% | 0 | 0 |
| Плата за древесину | 0,14% | 1727 | 70 | 0,07% | 447 | 18 |
| Плата за водопользование | 0,09% | 1035 | 42 | 0,03% | 198 | 8 |
| Плата за загрязнение | 0,04% | 461 | 19 | 0,08% | 461 | 19 |
| Плата за землю | 0,91% | 10939 | 441 | 0,36% | 2189 | 88 |
| Другие налоги на пользование природными ресурсами | 0,03% | 312 | 13 | 0,00% | 10 | 0 |
| Другие доходы бюджета | 96,28% | 115287 | 46487 | 98,28% | 601214 | 24242 |

он дает 0,14% доходов консолидированного бюджета. Доля платы за загрязнение в бюджете составляет менее 0,05%. Доля этих налогов в региональных бюджетах несколько выше, но все же очень мала по сравнению с традиционными налогами.

Конечно, природные ресурсы приносят гораздо больший доход, чем указано в графе «Экологические и ресурсные налоги» таблицы 3 и таблицы 4. Другие доходы от использования природных ресурсов собираются косвенно посредством налога на прибыль, товарных и экспортных пошлин, НДС, и т.п. В таблице 5 приведены вклады налогов на отдельные виды природных ресурсов в общие налоги, собираемые Министерством по налогам и сборам.

Как видно из таблицы 5, четыре основных природных ресурса – топливо (все виды), металлы, древесина и морские биологические ресурсы – дают около 20% вклада в федеральный бюджет, причем только металлы и топливо дают более 17%. Это го-

раздо больше того 4%-ного вклада, которые дает плата за пользование природными ресурсами в консолидированный бюджет. На самом деле разница еще значительнее, поскольку доходы консолидированного бюджета состоят не только из налогов. Таблица 5 не содержит поступлений из Таможенного комитета, который собирает экспортные и импортные пошлины, так же как и акцизы на экспортную нефть (на экспорт идет около одной трети всей добываемой в России нефти). Например, Таможенный комитет собрал в 1999 г. около 39 млрд. руб. (около 1,5 млрд. долл. США) экспортных пошлин, что составило более 3% доходов консолидированного бюджета. Около 80% экспортных пошлин было собрано за использование природных ресурсов, в том числе за нефть – 51%, железную руду и черные металлы – 13%, продукцию деревообрабатывающей промышленности – 7% и медь – 5% (Kaulbars, 2000). Такие экспортные пошлины представляют собой эффективный спо-

Таблица 5. Налоговые сборы по данным Министерства по налогам и сборам за 1999 год, прогноз по данным первых трех кварталов 1999 года.

| | Всего собрано | | Налоговые сборы в федеральный бюджет | | | | | | | |
|-----------------------|---------------|-------------|--------------------------------------|-------------|---------------|-------------|----------------|-------------|----------------------|-------------|
| | | | Налог на прибыль | | НДС | | Акцизные сборы | | Плата за пользование | |
| | млн. руб. | доля | млн. руб. | доля | млн. руб. | доля | млн. руб. | доля | млн. руб. | доля |
| Всего | 760757 | 100% | 70960 | 100% | 138513 | 100% | 69410 | 100% | 8725 | 100% |
| Топливо | 92945 | 12,2% | 8412 | 11,9% | 10401 | 7,5% | 9052 | 13,0% | 5046 | 57,8% |
| Добыча нефти | 62357 | 8,2% | 6987 | 9,8% | 6411 | 4,6% | 4317 | 6,2% | 3272 | 37,5% |
| Переработка нефти | 12044 | 1,6% | 825 | 1,2% | 846 | 0,6% | 3774 | 5,4% | 81 | 0,9% |
| Природный газ | 12588 | 1,7% | 421 | 0,6% | 2211 | 1,6% | 954 | 1,4% | 1316 | 15,1% |
| Уголь | 4864 | 0,6% | 112 | 0,2% | 682 | 0,5% | 0 | 0,0% | 67 | 0,8% |
| Металлургия | 38274 | 5,0% | 79996 | 11,3% | -4042 | -2,9% | 14 | 0,0% | 1513 | 17,3% |
| Переработка древесины | 13649 | 1,8% | 1997 | 2,8% | 1523 | 1,1% | 21 | 0,0% | 260 | 3,0% |
| Рыбная промышленность | 2843 | 0,4% | 372 | 0,5% | 446 | 0,3% | 6 | 0,0% | 5 | 0,1% |

соб присвоения сверхприбылей, поскольку размер этих пошлин изменяется в зависимости от цен на мировом рынке, которые не зависят от российских производителей. Тем не менее, эти пошлины не являются налогами на сверхприбыли в чистом виде и вносят искажения в распределение ресурсов между внутренним потреблением и экспортом (экспортеры несут больше издержек).

Таблица 5 демонстрирует преобладающую роль топлива и металлов как доходной базы федерального бюджета, особенно в категории платы за пользование природными ресурсами. Лесные и морские биологические ресурсы занимают по этому показателю третье и четвертое места соответственно. Плата за землю не собирается Министерством по налогам и сборам и поэтому исключена из таблицы 5.

Если вклад природных ресурсов не может быть учтен, то его можно оценить следующим образом. За исключением платы за пользование природными ресурсами, которая в любом случае составляет лишь малую долю собираемых налогов, существует кос-

венный вклад природных ресурсов в другие налоги. Косвенный вклад означает, что не сами ресурсы облагаются налогом, а добавленная к ним стоимость.

Налоги на прибыль, на добавленную стоимость, акцизы тяжелым бременем ложатся на капитал и труд, которые соединяются с природными ресурсами в процессе производства. Таким образом, налогом облагаются не природные ресурсы как фактор производства, к которому добавляется стоимость, а труд и капитал как факторы производства, которые добавляют эту стоимость.

Поэтому довольно значительный вклад природных ресурсов в общие налоговые поступления на деле не отражает степени присвоения государством ренты, которую генерируют природные ресурсы. Например, в одном исследовании рента, присвоенная частными компаниями в российском нефтяном секторе, оценивается в 30 долл. США за тонну в 1999 г. При объеме нефтедобычи 300 млн. тонн в год, Правительство РФ в 1999 г. недополучило 11 млрд. долл. США рентных дохо-

дов⁹ (НТЭИ, 2000). Эта цифра составила бы 22% доходов консолидированного бюджета. Другими словами, если бы российское правительство присвоило эту ренту, то налоги на труд и капитал можно было бы сократить на 22%. Отказ от присвоения этой ренты означает также, что Россия не удовлетворяет критерию Хартвика (См. раздел 3.4). Это обстоятельство особенно важно, поскольку запасы российской нефти быстро истощаются¹⁰. Конечно, рентные доходы могут быть реинвестированы в экономику частными компаниями, минуя государственный бюджет, но никто не может этого гарантировать. Утечка капиталов из России очень значительна, и в основном это происходит в результате утаивания доходов от экспорта природных ресурсов (Fisher and Sahay, 1999; Loungani and Mauro, 2000). Краткосрочного реинвестирования в экономику России вывезенного из страны капитала не происходит. Часть рентных доходов, присвоенных частными компаниями, может реинвестироваться в российскую экономику, но это происходит в основном в секторах, характеризующихся низкой социальной ценностью.

Повторим еще раз, что топливо и металлы приносят значительный доход в бюджет, но ресурсная рента почти не улавливается. Лесные и морские биологические ресурсы, объемы заготовок которых труднее контролировать, дают мизерный доход в государственный бюджет. Тем не менее, и эти ресурсы могут приносить значительные рентные доходы. Улавливание ресурсной ренты и повышение платы за загрязнение вполне возможно. Это должно происходить путем постепенного сдвига налогооблагаемой базы от труда и капитала к природным ресурсам и производимому загрязнению.

3.2. ПОТРЕБНОСТЬ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН)

Идея налоговой реформы не нова для России. Лев Толстой поставил этот вопрос в центр своей политической философии. Он выступал за введение единственного земельного налога и неоднократно в своих трудах и публичных выступлениях ссылался

на теорию Генри Джорджа (George, 1879/1992). В течение последних 20 лет жизни Л. Толстой разъяснял эту теорию читателям газет, депутатам Государственной Думы, российским аристократам (Redfearn, 1992; Wenzer, 1997). Приведем следующую цитату Л. Толстого, где наиболее ярко пропагандируется введение единственного налога:

Если бы Царь спросил у меня совета, то я посоветовал бы употребить всю его власть для упразднения в России собственности на землю и для введения единственного земельного налога, затем сложить с себя властные полномочия и дать людям либеральную конституцию [перевод с английского, письмо от 24 ноября 1894 г.] (Redfearn, 1992).

Русские люди всегда чувствовали связь с землей... В соответствии с этой идеей земля не может быть объектом собственности и все люди должны получить равные права возделывать землю. Для осуществления этого всеобщего права необходимо введение равной для всех землепашцев земельной ренты, которая выплачивается всему обществу¹¹. Эти деньги должны заменить все прямые и косвенные ныне собираемые налоги. По моим оценкам, даже если налог на землю будет значительно меньше ее стоимости, все равно доход от земельного налога превысит все ныне собираемые налоги [Письмо от 30 мая 1908 г.] (Wenzer, 1997).

Идея «экологических» налогов, как и его литературные произведения, пережила Л. Толстого. Как показывают следующие восемь цитат современных российских авторов, сейчас она активно обсуждается в стране. Эти цитаты взяты из разных источников, но все они объединены общей идеей сдвига налогооблагаемой базы от труда и капитала к налогообложению природных ресурсов и загрязнения окружающей среды.

Налогообложение ресурсодобывающей промышленности должно быть существенно увеличено. Это позволит пополнить государственный бюджет за счет разработки богатейших природных ресурсов России, и одновременно будет способствовать их более рациональному использованию. Экономическая рента, извлекаемая при добыче не возобновляемых природных ресурсов, должна увеличивать благосостояние общества в целом... Желательно не увеличивать общий

⁹ – Другие исследователи оценивали нефтяную ренту в 20 млрд. долл. в год (Львов 1994, Markandya and Averchenkova 2000).

¹⁰ – По данным компании BP Amoco, при сохранении нынешних объемов добычи подземные запасы нефти в России будут исчерпаны через 22 года или ранее (BP Amoco, 1999).

¹¹ – Как замечает Венцер (1997), Л. Толстой немного ошибается в данном утверждении. Землепользователи не должны платить одинаково, но плата будет различной в соответствии с количеством, качеством и местоположением земельного участка.

объем налогов, но изменить их пропорцию в сторону увеличения доли налогов в секторах, связанных с разработкой природных ресурсов. В первую очередь надо увеличить плату за право пользования природными ресурсами, или «зеленые» налоги (ЦЭПР, 1999).

Частный собственник, извлекающий прибыль из разработки природных богатств России, находящийся в общественной собственности, должен платить обществу ренту. Рента должна стать основной доходной статьей государственного бюджета. Налогообложение ренты должно освободить трудовые доходы и прибыль предприятий от несправедливого налогообложения (Государственная Дума, 1999).

Прямое обложение налогом природных ресурсов должно быть существенно увеличено, при соответствующем снижении роли косвенных налогов и налогов на прибыль в секторе производства. Макроэкономический эффект такого перераспределения налогов должен быть фискально-нейтральным (Gofman and Gusev, 1994).

Основной целью государственной экологической политики должно стать создание условий для уменьшения экологического ущерба, восстановления и рационального использования возобновляемых природных ресурсов, поддержание защитных жизнеобеспечивающих функций биосферы, так же как и защита и восстановление природных ресурсов. Для достижения этой цели необходима... постепенная реформа налогообложения, направленная на увеличение доли ресурсных платежей в доходах бюджета, и уменьшение доли других налогов (Госкомэкологии, 1999b).

Для установления реальных платежей за право разработки природных ресурсов необходимо... отменить акцизы и НДС, заменив их налогом на право пользования природными ресурсами, основанном на правильной их оценке, и... уменьшить налог на прибыль, подоходный налог и налог с продаж (Касьянов, 1995).

Все подоходные налоги должны быть отменены... Налоговое бремя должно быть переложено на ренту, которая должна стать основным источником доходов бюджета. Только тогда мы исправим экономическую ситуацию в России, создадим возможность для творческой работы, прогресса и повышения жизненного уровня (Львов, 1999).

Отказ от сбора ренты за землю и природные ресурсы как основной доходной статьей бюджета приводит к сохранению разрушительной системы налогообложения, которая привела к обни-

щению большинства населения... Необходим постепенный переход от налогов на добавленную стоимость, налогов на труд и капитал к рентным платежам в ресурсодобывающих отраслях (Титова и Роскошная, 1998).

Мы предлагаем пакет законов, которые: 1) Уменьшили бы... НДС на 15%..., 2) Уменьшили бы налоги на прибыль на 20%..., 3) Отменили бы ряд местных налогов и заменили бы их единым муниципальным налогом. Мы предлагаем разработать концепцию налоговой реформы до 2000 г., которая изменила бы саму систему взимания налогов. Новая налоговая политика должна существенно уменьшить налоговое бремя... Для компенсации уменьшения поступления налогов в период реформы плата за пользование природными ресурсами и государственной собственностью должна быть резко увеличена. Здесь имеются огромные резервы... Природные ресурсы были «приватизированы» несколькими группами монополистов, которые уклонялись от уплаты налогов всеми законными и незаконными способами... (Yavlinsky, 1998).

Наконец, иностранные авторы тоже доказывали целесообразность сдвига налогооблагаемой базы в России в сторону увеличения лесной ренты. Мы приведем ниже две такие цитаты. В первой предлагается использовать лесную ренту как источник бюджетных доходов, что окажет благоприятное действие на всю экономику, как показано в настоящем исследовании. Вторая цитата заимствована из обращения, подписанного известными экономистами, в том числе лауреатами Нобелевской премии в области экономики, которое было направлено Михаилу Горбачеву. В нем предлагается сделать земельную ренту основным источником доходов государственного бюджета, и уменьшить налоги на труд и капитал:

[Налогообложение лесной ренты] это путь к национальному благосостоянию. Если государство сможет присваивать большую часть лесной ренты и уменьшить существующие налоги, искажающие экономику, то эффективность экономической системы резко возрастет... Сейчас неспособность государства эффективно улавливать ренту, производимую природными ресурсами, подорвала экономический подъем в России и привела к чрезмерному увеличению налогов на доходы, коммерческие сделки и международную торговлю (Vincent and Gillis, 1998).

Движение Советского Союза к рыночной экономике должно существенно увеличить благосостояние его граждан. Ваши экономисты могут многому научиться у стран с развитой рыночной эко-

номикой. Но существует опасность, что нам не достичь того процветания, на которое можно было рассчитывать. В частности, вы можете ошибочно позволить частным собственникам присваивать всю земельную ренту. Важно обеспечить, чтобы земельная рента стала одним из основных источников государственных доходов. Правительства многих западных стран с рыночной экономикой присваивают часть земельной ренты в виде рентных налогов, но далеко не в полной степени. Поэтому они вынуждены увеличивать традиционные налоги, которые тяжелым бременем ложатся на экономику и тормозят ее развитие. Это налоги на доходы граждан, на продажи, на капитал (Tideman et al., 1990).

3.3. ПРОДВИЖЕНИЕ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ (ЭРН)

К сожалению, несмотря на многочисленные призывы экономистов, идея ЭРН не получила в России большой поддержки на законодательном уровне. Тем не менее, заслуживают упоминания некоторые региональные инициативы, и даже определенные шаги на федеральном уровне, которые направлены на увеличение роли налогов на природные ресурсы.

На региональном уровне, Республика Коми и Самарская область начали дифференцировать плату за пользование природными ресурсами в целях присвоения более значительной части ресурсной ренты (см. разделы 9.1 и 9.3).

На федеральном уровне, новая администрация президента Путина обсуждает экономическую стратегию, предусматривающую уменьшение налогов на труд и капитал (в частности, уменьшение подоходного налога, налога на корпоративную прибыль и социальные выплаты) и одновременного увеличения налогов, связанных с использованием природных ресурсов и налогов на собственность, «которые должны стать основой местных и региональных бюджетов». В частности, проект нового Налогового кодекса (часть II) и проект Закона «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» предусматривают изменение налогообложения нефтя-

ного сектора. Вместо налога на прибыль будут введены три налога – разумный налог с оборота, обычный налог на прибыль и специальный налог на прибыль, который зависит от рентных доходов* (Ляпунова и Резник, 2000).

В ряде случаев региональные инициативы представляют собой хотя и неясное, но поступательное движение в направлении ЭРН. Объясним это подробнее. Эти инициативы вводят налоги на природные ресурсы. Реформа – неясная в смысле того, что получение дополнительных доходов от использования ресурсов позволит не увеличивать в дальнейшем налоги на труд и капитал. Реформа имеет положительное влияние на бюджет, поскольку не происходит одновременного снижения существующих налогов на труд и капитал. Частично целевое использование средств означает, что часть полученных доходов может быть зарезервирована для финансирования мероприятий по улучшению управления природными ресурсами.

Федеральные инициативы идут еще дальше, поскольку они предусматривают увеличение налогов на ресурсы и одновременное уменьшение налогов на рабочую силу и капитал. В данном случае реформа также имеет неявный характер, поскольку увеличение налогообложения природных ресурсов не увязывается прямо с уменьшением налогов на труд и капитал, которое происходит независимо.

Если такие реформы действительно будут осуществлены, то налоги будут вносить меньше искажений в экономику и будут более справедливыми при данном уровне доходов. В то же время нельзя ожидать непосредственного улучшения экологической ситуации, поскольку реформы не затрагивают товарных цен. Можно ожидать лишь косвенного улучшения экологической ситуации, если часть полученных доходов будет направлена на природоохранные нужды, как это предусматривается в проекте реформы лесного сектора в Республике Коми**.

3.4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ

В разделах 3 и 4 рассматривались теоретические и экспериментальные аспекты проблемы экологического сдвига в налогообложении. Возникает

* Данное утверждение написано до принятия нового Налогового кодекса Российской Федерации в 2000 г. (Прим. ред.).

** Правительство Республики Коми вышло с инициативой проведения экономического эксперимента по реформированию налоговой системы через введение рентных платежей за пользование природными ресурсами, однако, по состоянию на 1 апреля 2001 г. разрешения на названный эксперимент от Правительства РФ получено не было. (Прим. ред.).

вопрос, в какой мере этот опыт может быть применен в России, стране с многочисленными экономическими и экологическими проблемами.

Российская система взимания платы за пользование природными ресурсами чрезвычайно сложна. Однако, как будет показано далее, ее элементы могут быть положены в основу ЭРН, которая принесет как экономический, так и экологический дивиденд.

В российских условиях ЭРН должна отличаться от уже осуществленных в Европе типов реформ, описанных в разделе 4. Типичный «европейский» вариант ЭРН, а именно сдвиг налогооблагаемой базы от налогов на труд к налогу на выбросы CO₂ может быть малоэффективен для России. У Российской Федерации, в отличие от европейских стран, перечисленных в таблице 2, в соответствии с Киотским протоколом нет столь сильного прямого стимула для уменьшения своих выбросов CO₂ и других парниковых газов. Если будет организован международный рынок по торговле разрешениями на выбросы CO₂, что весьма вероятно, то Россия даже получит разрешения на выбросы CO₂ сверх современного уровня. Поэтому, не исключено, что политическая воля к сокращению выбросов будет весьма незначительной, особенно в сегодняшней и краткосрочной перспективе. Вероятно, в более отдаленном будущем, когда возобновится устойчивый экономический рост, придется более серьезно думать и о сокращении выбросов. Тогда понадобится покупать разрешения на выбросы и/или ввести налог на выбросы CO₂*.

Поэтому потенциально наиболее эффективны следующие варианты экологизации налоговой системы в России, в порядке их приоритета:

1. налогообложение ресурсной ренты;
2. налогообложение загрязнения, путем повышения ставки платежей для нескольких приоритетных загрязнителей;
3. введение налога, связанного с истощением невозобновимых ресурсов.

Далее проводится анализ всех этих вариантов.

3.5. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ

3.5.1. Нормативы загрязнения

Впервые платежи за загрязнение приобрели функции экономических стимулов и включены в законодательство в 1991 – 1992 гг., когда «централизованная экономическая система рушилась, и появилась надежда на использование платежей за загрязнение как рыночной альтернативы традиционным методам командной экономики» (Kozeltsev and Markandya, 1997; см. также: Аверченков и др., 1994; Данилов-Данильян и др., 1999; Голуб и Гурвич, 1998; Голуб и Струкова, 1993; Golub and Strukova, 1994).

Система платежей охватывает загрязнение воздуха и воды, а также утилизацию отходов. Она основана на совокупности стандартов качества среды и технологических стандартов для воды, воздуха и почвы. Основными являются стандарты качества среды, которые представляют собой предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ, безопасные для здоровья человека и окружающей среды. Система, которая стремится свести риск для здоровья к нулю, была унаследована от советских времен. Некоторые стандарты основаны на рекомендациях Всемирной организации здравоохранения для предельно допустимой суточной дозы поступления (Козельцев, 1999; Bridges and Bridges, 1996; IMF et al., 1991).

Фундаментальная концепция предельно допустимых концентраций (ПДК) основана на допущении о существовании такого уровня содержания загрязнителя в среде, при котором не наблюдается вредных эффектов для здоровья человека. Для обеспечения соблюдения ПДК для всех источников выбросов и всех загрязняющих веществ устанавливаются предельно допустимые уровни выбросов (ПДВ). Предприятия получают соответствующие разрешения на выбросы, которые действуют для каждого вещества и источника на некоторый промежуток времени (Gofman and Gusev, 1994; Kasyanov, 2000).

В дополнение к набору ПДК и ПДВ для некоторых загрязнителей введены временные нормативы: ориентировочно безопасные уровни воздействия

* В связи с существенным (10 – 15%) сокращением энергоэффективности энергетики России, введение налога на CO₂ должно способствовать в первую очередь решению проблемы энергоэффективности. По этой причине с позиции Российского представительства WWF налог на CO₂ уже вполне желателен и логичен в сегодняшней экономической ситуации. (Прим. ред.).

(ОБУВ) и временно согласованные уровни выбросов (ВСВ). ВСВ выше, чем ПДВ, они вводятся для того, чтобы дать предприятию возможность осуществить необходимые меры по контролю за загрязнением. Временные нормативы носят технологический характер, основываются на технологии производственных процессов; они устанавливаются в соответствии с наилучшей доступной альтернативной технологией.

Наконец, существует понятие так называемый санитарно-защитной зоны: для точечного источника загрязнения – это круг радиусом примерно один километр, внутри которого не допускается проживание людей. Если при проектировании предприятия расчеты показывают, что ПДК будут превышены за границами санитарно-защитной зоны, то теоретически строительство такого предприятия недопустимо (Freeman, 1995).

3.5.2. Платежи за загрязнение и зачеты платежей

Предельно допустимые выбросы и временно согласованные уровни выбросов служат основой для начисления платы за загрязнение¹². Если источник выбросов укладывается в установленный для него ПДВ, то для него устанавливается базовая ставка платежа. Если источник превышает ПДВ, то устанавливается штрафная ставка платежа. Если выброс выше ПДВ, но ниже ВСВ, то штрафной платеж равен пятикратной базовой ставке, а если выброс выше ВСВ, то штрафная ставка равна двадца-

тиятикратной базовой ставке (Голуб и Гурвич, 1998; Ларсон и Козельцев, 1998; Gofman and Gusev, 1994; Lvovsky et al., 1994; NAPA, 1994; Teets et al., 1997). Система платежей за загрязнение представлена в таблице 6 и таблице 7. Всего определены базовые ставки для 217 загрязнителей воздуха, 198 загрязнителей водной среды, и 4 ставки для твердых отходов. Для водоемов рыбохозяйственного значения Государственный комитет по рыболовству предусматривает до сих пор гораздо более длинный список загрязнителей.

Базовые ставки платежей сильно различаются для разных веществ, хотя до сих пор существуют такие важнейшие загрязнители, для которых не установлены базовые ставки. Например, в списке загрязнителей отсутствуют озоноразрушающие вещества, использованные батарейки, ртутные лампы, пластиковые пакеты – примеры товаров, которые будут приобретать все большее значение по мере развития рыночной экономики в России. Поэтому многие эксперты настаивают на необходимости модернизации и расширении списка загрязняющих веществ (Козельцев, 1999).

Регионы могут вводить региональные и местные повышающие коэффициенты в диапазоне от 1 до 2. Более того, ставки платежей должны индексироваться с учетом инфляции. В январе 2000 г. инфляционный множитель был установлен на уровне 80¹³.

Таблица 7 демонстрирует большую разницу в ставках платежей за выбросы, которые изменяются в пределах от 0,01 долл. США за тонну выбросов в пределах США для атмосферных выбросов окиси углерода или для свалки нетоксичных отходов добывающей промышленности, до

Таблица 6. Российская система нормативов и платы за загрязнение.

| Период | Концентрации | Выбросы | Платежи |
|--------------|---|---|---|
| Долгосрочный | Предельно допустимая концентрация (ПДК) | Предельно допустимый уровень выбросов (ПДВ) | <p>< ПДВ: базовая ставка</p> <p>ПДВ < выбросы < ВСВ: базовая ставка x 5</p> <p>> ВСВ: базовая ставка x 25</p> |
| Переходный | Ориентировочно безопасный уровень выбросов (ОБУВ) | Временно согласованный выброс (ВСВ) | |

¹² Плата за выбросы в новом Налоговом кодексе называется экологическим налогом (Козельцев, 1999).

¹³ Базовые ставки были установлены в 1993 г. Инфляционный множитель был равен 35 в январе 1996 г., 42 в январе 1997 г., 48 в январе 1998 г., и 80 в январе 1999 г.

Таблица 7. Выборочные ставки платежей за загрязнение в ценах января 2000 г. (долл. США за тонну)

| | < ПДВ | ПДВ < x < ВСВ | > ВСВ |
|--|----------|---------------|-----------|
| Выбросы в атмосферу | | | |
| Диоксид азота | 1,16 | 5,82 | 29,12 |
| Оксид углерода | 0,01 | 0,07 | 0,35 |
| Озон | 1,54 | 7,72 | 38,60 |
| Метан | 0,01 | 0,06 | 0,28 |
| Диоксид серы | 0,93 | 4,63 | 23,16 |
| Тетраэтил свинца | 15438,58 | 77192,91 | 385964,56 |
| Сбросы в водоемы | | | |
| Цинк | 622,46 | 3112,28 | 15561,40 |
| Медь | 6224,56 | 31122,81 | 155614,04 |
| Фосфаты | 31,13 | 155,65 | 778,25 |
| Твердые отходы | | | |
| Нетоксичные отходы добывающей промышленности | 0,01 | 0,04 | 0,18 |
| Токсичные отходы | | | |
| Чрезвычайно опасные | 39,30 | 196,49 | 982,46 |
| Очень опасные | 16,84 | 84,21 | 421,05 |
| Средней опасности | 11,23 | 56,14 | 280,70 |
| Низко опасные | 5,61 | 28,07 | 140,35 |

Источник: ЦБР, 2000; Госкомэкологии, 1997.

386 000 долл. США за тонну свинца, выброшенного в атмосферу сверх уровня ВСВ.

Вместо уплаты платежей за загрязнение, предприятию может быть предоставлен зачет платежей в счет финансирования мероприятий по снижению выбросов. Размер зачета равен сумме начисленных платежей. Как пишет А. Голуб, «большинство предприятий предпочитает зачет платежей, если возможно». В самом деле, в 1994 г. по

механизму зачета было профинансировано 70% всех природоохранных инвестиций в России, только 14% инвестиций прошло через экологические фонды, и 16% было профинансировано из других источников (Golub, 1998).

Для полноты картины добавим, что кроме платежей за сброс загрязняющих веществ в водоемы, российские городские власти собирают плату за водопровод, канализацию и очистку сточных вод.

Собранные средства поступают в государственные предприятия «Водоканал» по механизму возмещения затрат. Ставки платежей за услуги предприятий «Водоканала» сильно различаются по регионам. Обычно предприятия субсидируют домашние хозяйства, которые платят гораздо меньше. Эти доходы не поступают в региональные или федеральный бюджеты (Kasyanov, 2000).

3.5.3. Экологические фонды

В России основной объем платежей за загрязнение поступает в государственные экологические фонды городского, областного и федерального уровней. Эти фонды затем расходуют собранные средства целевым образом. Примерно такой же механизм целевого использования средств существует в ряде европейских стран. Франция, Германия и Нидерланды, например, инвестируют доходы от водных платежей в очистку сточных вод (Bregba and Moffet, 1995). В Швеции налог на оксиды азота используется на природоохранные нужды.

Возникает вопрос: что лучше – полное рециклирование средств или целевое использование лишь их части? Как показывает опыт, если доходы от экологических налогов целевым образом покрывают бюджетные расходы, то не удастся использовать все преимущества экологической реформы налогов (European Commission, 1992a; Felder et al., 1998; Oates, 1995; OECD, 1997c). Однако для экономики переходного периода целевое использование экологических налогов позволяет финансировать природоохранные мероприятия (Panayotou, 1995; Smith and Zyllicz, 1994). Некоторые страны Восточной Европы целевым образом расходуют средства внебюджетных и бюджетных экологических фондов.

Все экологические фонды целевым образом расходуют средства на природоохранные мероприятия, эти средства не подлежат межсекториальному перераспределению через центральный бюджет (Francis et al., 1999; Smith and Zyllicz, 1994). Благодаря этому удается финансировать экологические мероприятия даже в те периоды, когда их приоритет в государственном бюджете отходит на второй план. В Польше, например, экологический фонд «внес существенный вклад в финанси-

рование мероприятий, направленных на достижение экологической устойчивости в переходный период, когда рынок капитала был неразвит, и экономические проблемы выступили на первый план» (Panayotou, 1995).

Целевое расходование средств критикуется многими исследователями потому, что оно позволяет расходовать налоговые поступления, минуя государственный бюджет, и минуя экономический анализ «затраты – выгода» или «затраты – эффект» (Mulgan, 1997; Spackman, 1997). Напротив, защитниками целевого использования средств выступают активисты многих экологических организаций и сами плательщики экологических налогов, которые требуют, чтобы эти налоги использовались исключительно на экологические нужды.

Хотя экофонды вначале создавались как временные механизмы финансирования, рассчитанные только на переходный период, они активно работают уже в течение 10 лет. Не все фонды прекратили свое существование и консолидировались в государственный бюджет. Создаются новые экологические фонды, а ряд прежних приобрел новый статус, например, был преобразован в коммерческие банки (Francis et al., 1999; Klarer and Francis, 1997).

В разных странах экофонды имеют разный масштаб и значение. В странах Центральной и Восточной Европы экологические фонды собрали 9,44 долл. США в расчете на душу населения в 1997 г. В том же году доходы экофондов стран СНГ оцениваются всего в 0,16 долл. США на душу населения (Francis et al., 1999). Причины таких низких доходов в низких ставках платежей за загрязнение, неполном сборе платежей, и в снижении загрязнения¹⁴. В таблице 8 приведена динамика совокупных доходов экологических фондов в России. В рублях соответствующего года доходы росли начиная с 1993 г. Однако, темпы роста реальных доходов отставали от темпов инфляции. Более того, в 1999 г. отмечено резкое падение доходов в долларовом эквиваленте из-за обесценивания рубля в августе 1998 г.

Несмотря на такие скромные доходы, основной проблемой экофондов в России является не недостаток средств, а недостаток выгодных и сбалансированных инвестиционных проектов, а также недостаток контроля и гласности (прозрачности) в распределении средств (Jacobsen, 1998). В самом деле, хотя закон требует от экофондов фи-

¹⁴ – По данным Госкомозологии выбросы в атмосферный воздух и водоемы в России сократились соответственно на 51% и 6% в период 1988-1998 гг. в результате спада промышленного производства и крушения централизованной плановой экономики. Однако интенсивность загрязнения на единицу продукции возросла (Bridges and Bridges, 1996; Peterson, 1995).

Таблица 8. Доходы Российских экологических фондов.

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Млрд. руб. данного года | 0,1 | 0,4 | 1,0 | 1,4 | 1,6 | 2,6 | 3,3 |
| Млн. руб. 1993 г. | 100,0 | 98,1 | 82,5 | 78,2 | 80,5 | 70,9 | 65,9 |
| Млн. долл. США | 100,8 | 182,6 | 219,3 | 273,4 | 276,6 | 267,9 | 134,0 |

Источники: IMF, 2000; Госкомэкологии; Kasyanov, 2000; Kaulbars, 2000

нансирования исключительно проектов по охране окружающей среды, «отмечен произвол в расходовании средств экофондов... средства тратятся на проекты, не имеющие отношения к окружающей среде» (World Bank, 1994).

Российские экофонды начинали свою деятельность как внебюджетные фонды. В целях обеспечения прозрачности в движении средств в 1998 г. было решено интегрировать их в государственный бюджет. Однако и внутри бюджета предполагается их целевое использование на природоохранные цели, а не растворение в госбюджете.

До 80% доходов российских экофондов составляют платежи за загрязнение. Остальное поступает от штрафов за нарушение экологического законодательства, компенсаций за причиненный экологический ущерб, банковских процентов и других источников (Golub, 1998; Jacobsen, 1998).

10% платежей за загрязнение поступает в федеральный бюджет, и остальные 90% распределяются между экофондами различных уровней¹⁵. Эти оставшиеся 90% затем распределяются в следующей пропорции: 10% в федеральный экофонд, 30% в областной, и 60% в местный (городской или районный) экофонд (Lvovsky et al., 1994). Таким образом, теоретически всего в федеральный бюджет попадает 19%, в областной 27%, и в местный бюджет 54%. На практике, однако, в федеральный бюджет попадало меньше установленной законом доли, поскольку областные и региональные власти оставляли себе несколько больше ресурсов для своих природоохранных проектов (IEA, 1995).

3.5.4. Платежи за загрязнение и экологическая реформа налогообложения (ЭРН)

Целевое использование средств препятствует ЭРН, поскольку ее основная идея в том, что доходы от экологических налогов должны рециклироваться, т.е. поступать в общий бюджет для компенсации уменьшения поступлений от других, нежелательных налогов. Интеграция экологических фондов в общий бюджет позволит рециклировать доходы от экологических платежей, но в то же время эта мера вызывает, безусловно, разумные опасения, поскольку очевидно уменьшатся и без того ничтожные источники финансирования экологических мероприятий.

Кроме того, что доходы от платежей за загрязнение используются целевым образом, они еще и достаточно малы по абсолютной величине для сколько-нибудь значительного «сдвига» доли других налогов. В настоящее время платежи за загрязнение не приносят значительных доходов в бюджет. Как показано в таблице 4, платежи за загрязнение дали не более 0,04% вклада в консолидированный бюджет в 1999 г. Это особенно незначительно по сравнению с долей платы за пользование природными ресурсами, которая составила 3,7%. Таким образом, в настоящее время плата за пользование природными ресурсами приносит в 10 раз больше доходов, чем плата за загрязнение.

¹⁵ – К началу 2000 г. большинство (ранее внебюджетных) экофондов было интегрировано в бюджеты разного уровня, однако это не изменило механизм целевого расходования средств. Доходы от платежей за загрязнения могут направляться только на экологические нужды. Пока неизвестно, завершит ли новый Налоговый кодекс этот процесс интеграции, например, будет ли устранен механизм целевого расходования средств экофондов и плата за загрязнение станет просто еще одной статьей доходов бюджета.

СИСТЕМА ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РОССИИ

- 4.1. ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ СИСТЕМА
- 4.2. СОВЕТСКАЯ СИСТЕМА
- 4.3. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА

4.1. ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ СИСТЕМА

До революции природные ресурсы играли важную роль в Российской экономике. В 1913 г. экспорт пшеницы, леса и нефти давал до половины всех доходов от экспорта (Goldman, 1978). Данные по Ярославской губернии за 1903 – 1915 гг. показывают, что эксплуатация природных ресурсов давала до одной трети всех бюджетных поступлений (Fomenko et al., 1997). За пользование почти всеми природными ресурсами, в том числе морскими биологическими, была установлена соответствующая плата. Индивидуальные рыболовы должны были покупать специальное разрешение на ловлю, а также платить за аренду места для рыбной ловли. Плата зависела от продуктивности мест для рыбной ловли, т.е. от ресурсной ренты (Harrison and Titova, 1997). Такая большая роль природных ресурсов объяснялась преимущественно аграрным характером экономики России в то время. Промышленность начала по-настоящему развиваться только во время правления Сталина. До революции промышленность не давала больших доходов в бюджет, так что доля природных ресурсов в бюджетных доходах была весьма значительна как на региональном, так и на общенациональном уровне.

4.2. СОВЕТСКАЯ СИСТЕМА

В советской экономике природные ресурсы тоже играли очень важную роль, хотя доля налоговых поступлений от них была незначительна. Мало внимания уделялось рациональному использованию природных ресурсов. Плата за пользование ими была чисто символической, они обычно расценивались как бесплатные или почти бесплатные (Campbell, 1978; Feshbach and Friendly, 1992; Gofman and Gusev, 1994; Goldman, 1978; Thornton, 1978; Townsend, 1994).

В советское время существовала плата за водопотребление, платежи за пользование лесным фондом, земельные налоги, плата на воспроизводство минеральных ресурсов, акцизы и экспортные пошлины на минеральное сырье. Система взимания платы за пользование природными ресурсами была неэффективной с точки зрения влияния на их рациональное использование, ставки платежей были низкими, но все же создавались целевые фонды для финансирования определенных проектов, связанных с управлением ресурсами, например, таких как геологическая разведка запасов минералов или лесовосстановление (Kasyanov, 2000).

Советские экономисты спорили о том, существует ли вообще ресурсная рента. До середины 1960-х годов само понятие ренты, т.е. сверхприбыли, казалось несовместимым с плановой экономикой, которая не допускала частной собственности и аккумуляции прибыли. Отсутствие рентных доходов обосновывалось положениями экономической теории Маркса, который считал, что только труд является источником ценности, а природные ресурсы – это бесплатные блага* (Львов, 1999; Edel, 1977; Gofman, 1977; Kramer, 1973; Sagers et al., 1995).

Хотя природные ресурсы считались бесплатными и не были объектом рыночных отношений, все же некоторая часть ресурсной ренты улавливалась и в советской экономике. Дело в том, что государство как собственник всех ресурсов, устанавливало цену на ресурсы и присваивало, таким образом, сверхприбыли тех предприятий, которые несли низкие производственные издержки. Государство получало также монопольную прибыль от внешней

торговли, источником которой служила разница между внутренними и мировыми ценами (Harrison and Titova, 1997; Sagers et al., 1995).

Примером того, насколько низкой была цена природных ресурсов в советское время, может служить тот факт, что в конце советского периода, в 1990 г., государственная цена тонны сырой нефти равнялась свободной рыночной цене пачки сигарет в Москве. Такая ситуация позволила сколотить целые состояния тем предпринимателям, которые могли покупать нефть на внутреннем рынке и продавать ее по мировым ценам за рубежом.

4.3. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА

Реальная плата за пользование природными ресурсами была введена налоговой реформой в начале перехода к рыночной экономике (начало 1990-х годов). Плата за ресурсы должна была исправить традиционную недооценку ресурсов и стать источником доходов для региональных бюджетов (Gofman and Gusev, 1994; Kasyanov, 2000). Сегодня все природные ресурсы, как биологические, так и минеральные, являются объектом налогообложения или лицензирования. Некоторые ресурсы облагаются довольно большим налогом, такие как сырая нефть. Другие ресурсы, например, морские биологические ресурсы, до сих пор не лицензируются** и не облагаются платой¹⁶. При этом, хотя на ловлю рыбы и требуется лицензия. Но лицензии не продаются, а выдаются бесплатно, в зависимости от объемов вылова рыбы. Поэтому лицензирование не приносит доходов. В большинстве случаев, однако, рента улавливается в той или иной степени.

Российская система экологических и ресурсных налогов представлена в таблице 9. Типы платежей включают плату за пользование ресурсами, плату за загрязнение, плату за потребление электроэнергии, плату за пользование землей и другой общественной собственностью.

Ресурсные и экологические налоги в настоящее время не могут служить достаточным стимулом для рационального использования природных ресурсов, в первую очередь, потому что они не

* Что касается оценки лесных ресурсов, то в 1970-1980-ых годах была организована широкая дискуссия о возможности использования рентного подхода для установления лесных платежей. В результате дискуссии теоретическое признание получила только дифференциальная лесная рента, не реализованная на практике. (Прим. ред.).

** В феврале-марте 2001 г. были проведены первые аукционы по продаже квот на вылов рыбы и морепродуктов. (Прим. ред.).

¹⁶ – К тому же огромное количество рыбы нелегально экспортируется из России.

Таблица 9. Российская система налогов на природные ресурсы и экологических налогов¹⁷.

| Тип платежа | Описание |
|--|---|
| 1. Плата за пользование недрами | |
| 1.1. Плата за изыскательские работы | |
| 1.2. Рентный доход от добычи минералов | Ставки устанавливаются как процент от продажной стоимости минерального сырья, изменяются от 1% за железную руду и подземные воды до 16% за высококачественную нефть и природный газ. За нефть и газ ставка колеблется от 6% до 16%. Для золота и алмазов - от 4% до 10% и от 4% до 8% соответственно. |
| 1.3. Арендная плата за право разработки недр | Регулярные платежи, подлежащие уплате инвестором наличными деньгами или в натуральном виде, устанавливаемые в процентах от объема добываемого минерального сырья или стоимости продукции |
| 1.4. Плата за возмещение минеральной базы (ВСМБ) | Налог на невозобновимый ресурс, установлен на уровне 10% продажной стоимости минерального сырья, предназначенный для финансирования геологических исследований. |
| 1.5. Акцизы на нефть и газ | Для нефти установлена ставка на уровне 55 руб. за тонну добытой нефти, не зависит от рентопроизводящих факторов, хотя это противоречит Статье 46 Закона «О недрах». Для газа ставка установлена на уровне 15% от продажной стоимости на внутреннем рынке (30% для экспорта). Уплачивается в денежном выражении. |
| 1.6. Сборы, не относящиеся к платежам за право добычи минеральных ресурсов | |
| 1.7. Плата за пользование морским дном | |
| 1.8. Соглашения о долевом распределении нефтяной продукции | |
| 1.8.1. Бонус | Одноразовый взнос, устанавливаемый контрактом, который уплачивается при подписании соглашения или по выполнении условий контракта |
| 1.8.2. Рентная плата | То же, что п. 1.1. |
| 1.8.3. Плата за разработку | То же, что п. 1.2 |
| 2. Налоги на энергию | |
| 2.1 Налоги на горюче-смазочные материалы | |
| 2.2 Акциз на бензин | Распространяется на бензин, продаваемый на внутреннем рынке, ставка меняется от 80 руб. до 370 руб. за тонну в зависимости от октанового числа. |

| | |
|--|---|
| 3. Плата за использование континентального шельфа | Разделяется по минеральным и биологическим ресурсам. |
| 4. Плата за лесные ресурсы | См. раздел 7.1 (ниже) |
| 5. Плата за пользование поверхностными водами | Установлена за разные типы водопользования, в том числе за промышленное использование воды, производство питьевой воды, производство гидроэлектроэнергии, за водный транспорт. Ирригация не облагается налогом. |
| 6. Плата за загрязнение | См. раздел 5.5.2. (выше) |
| 7. Плата за землепользование | |
| 7.1. Плата за землю | Распространяются на частное землевладение и пожизненное владение. |
| 7.2. Плата за сдачу земли внаем | Установлена за землю, которая находится в общественной собственности: государства, области или муниципальных властей |
| 7.3. Нормативные цены | Нормативные цены уплачиваются при продаже государственной земли в частное владение. Самые высокие платежи на городские участки, особенно в центре городов, и самые низкие налоги в сельской местности. По закону нормативная цена не может превышать 75% рыночной стоимости. |
| 8. Плата за использование водных биоресурсов* | Эти средства идут на оплату исследований, управление биоресурсами, их защиту и воспроизводство. Плата взимается при получении квоты на ловлю рыбы. Величина платежей колеблется от 20 руб. за тонну дальневосточной сельди и лосося до 10000 руб. за тонну крабов высшего сорта. На эти цели идут также штрафы за нарушение правил использования биологических ресурсов. |
| 9. Плата за использование биоресурсов суши** | На отстрел дикого зверя нужно купить разрешение или заплатить за один день охоты. Взимаются штрафы за браконьерство. Величина платежей определяется по отношению к минимальной зарплате (МРОТ). Например, лицензия на отстрел бобра стоит от 0,2 до 0,6 МРОТ, на отстрел медведя – от 3 до 6 МРОТ. Нельзя получить разрешение на сбор растений и охоту на животных, занесенных в Красную Книгу. Штрафы за нарушения колеблются от 0,2 до 300 МРОТ. Иногда за право посещения заповедников взимается небольшая входная плата |

Источники: Правительство РФ, 1996; IFEI, 1998; Kasyanov, 2000; Mikheva and Sheingauz, 1999; Roskoshnaya, 2000; Shevchuk, 1999; Titova, 2000.

¹⁷ – Некоторые из этих налогов скоро будут изменены в соответствии со стратегией экономического развития России, выдвинутой Президентом и Правительством РФ.

* Существует несколько объектов по которым реальный вылов намного больше допустимого уровня (камчатский краб, лососи, минтай, и, локально, трепанги, морские ежи). Денежная оценка ущерба затруднена из-за отсутствия общей методологии и методик, учитывающих специфику объекта. Есть приблизительные данные потерь – от 1,5 до 5 млрд. долл. США. См. также сноску на стр. 57. (Прим. ред.).

** См. в дополнительной справочной информации. (Прим. ред.).

улавливают экономическую ренту. Примером могут служить полезные ископаемые. В статье 46 Закона «О недрах» ясно указывается, что акцизные ставки на минеральное сырье должны учитывать экономические и географические условия каждого месторождения, т.е. должна существовать дифференцированная рента (Государственная Дума РФ, 1992). Тем не менее, российское правительство не разработало соответствующую систему акцизных налогов, так что данное положение Закона так и осталось только на бумаге. Вместо этого, например, на сырую нефть введен единый акциз в 55 руб. за тонну, независимо от рентообразующих факторов. Плата за пользование ресурсами тоже не способна уловить ренту, хотя законодатели и пытались сделать эту плату инструментом извлечения ренты (например, на это указывает статья 41 Закона РФ «О недрах»).

ПОЛОЖЕНИЕ В ЛЕСОЗАГОТОВИ- ТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ

- 5.1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ
ОТ ПРОДАЖИ ЛЕСА В РОССИИ
- 5.2. ЛЕСНОЙ СЕКТОР В РОССИЙСКОЙ
ЭКОНОМИКЕ
- 5.3. ПОСТУПЛЕНИЯ В БЮДЖЕТ
ОТ ЛЕСНОГО СЕКТОРА
- 5.4. НИЗКИЕ ПЛАТЕЖИ
ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМ
ФОНДОМ
- 5.5. НИЗКАЯ СОБИРАЕМОСТЬ
ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ
ЛЕСНЫМ ФОНДОМ
- 5.6. НЕЛЕГАЛЬНЫЕ ЛЕСОЗАГОТОВКИ
И ЭКСПОРТ
- 5.7. ОЦЕНКИ ПОЛУЧАЕМОЙ РЕНТЫ
ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ
ЛЕСНЫМИ РЕСУРСАМИ
- 5.8. УВЕЛИЧЕНИЕ УРОВНЯ
УЛАВЛИВАНИЯ ЛЕСНОЙ РЕНТЫ

Россия обладает крупнейшими из всех стран мира лесными ресурсами, что составляет 22% площади лесов мира, или 764 млн. га. Российские леса составляют 21% мировых запасов леса на корню (82 млрд. кубометров). Это является самым большим наземным резервуаром запасенного углерода (World Bank, 2000).

5.1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ ОТ ПРОДАЖИ ЛЕСА В РОССИИ

Как и другие природные ресурсы, лес недооценивается в России. Платежи за пользование лесным фондом впервые были введены в России царем Павлом I. Со временем они стали отражать рыночную стоимость продуктов деревообработки и рентаобразующие факторы, специфичные для каждого участка лесопользования. Но после Октябрьской революции рыночные отношения были упразднены. В связи с этим в лесном секторе необходимо тщательно изучить систему платежей за пользование лесным фондом. В соответствии с марксистской теорией труда и капитала советские экономисты в 1949 г. стали рассматривать плату за рубку леса в зависимости только от трудовых затрат на лесовосстановление, независимо от экономических и географических рентаобразующих факторов (Летягин и Починков, 1998; Левин, 1998; Питовранов, 2000; Barr and Braden, 1988). Связь между экономической рентой и платой за рубку леса была нарушена, плата устанавливалась независимо от сверхпри-

былей, получаемых из-за изменений естественных условий произрастания леса и колебаний мировых цен на него. Поскольку стоимость трудовых ресурсов не сильно различалась в пределах Советского Союза, то и величина платежей за пользование лесным фондом была практически одна и та же:

Ни минимальные, ни средние платежи за пользование лесным фондом не отражают рентных доходов, получаемых лесопромышленниками, и основаны на методических рекомендациях по вычислению стоимости лесовоспроизводства, унаследованных от советских времен. Рыночные механизмы определения цены лесных ресурсов, экономические, географические, социальные и экологические факторы никак не отражены в плате за рубку леса (Markandya et al., 1999).

В 1997 г. система платежей за пользование лесным фондом была вновь пересмотрена. Ставки платежей были в незначительной степени дифференцированы в зависимости от следующих пяти факторов:

1. регион, где заготавливалась древесина (лесо-таксовый район);
2. порода деревьев, входящих в лесонасаждение, предназначенное для вырубок;
3. расстояние от делянки до ближайшей шоссейной или железной дороги;
4. назначение древесины (коммерческая или дровяная*);
5. диаметр стволов.

Однако дифференциация ставок не отражала всю разницу условий заготовки древесины. Вдобавок к этому, хотя переменные были выбраны таким образом, чтобы отражать реальную ценность древесины, такая система не способна реально учесть экономическую ренту, поскольку платежи за пользование лесным фондом не зависят от рыночной стоимости древесины или продуктов ее переработки. Вместо этого группой экспертов был предложен прейскуронт, основанный на пяти указанных выше факторах, и в ходе переговоров с потребителями леса он был уточнен. Таким образом, в окончательном виде прейскуронт явился результатом не точной оценки, а сделки** (Воронков, 2000с). Другими словами, при существующей системе платежи за пользование лесным фондом не являются остаточной рентной стоимостью. Каждый год весь прейскуронт подвергается корректировке с поправкой на инфляцию и рыночные условия, хотя процесс

согласования вновь оставляет много возможностей для принятия волевых решений.

Современная система извлечения доходов в лесном секторе является результатом того разделения рыночных цен и цен реализации, которое было предпринято еще в 1949 г. С тех пор в прейскуронты было внесено очень мало изменений. В результате сейчас платежи за пользование лесным фондом искусственно занижены. Такие низкие ставки не способствуют рациональному использованию лесных ресурсов и улавливанию лесной ренты (Летягин и Починков, 1998; Питовранов, 2000; Шевелев, 1997).

Сегодня платежи за пользование лесными угодьями устанавливаются на федеральном уровне. Статья 103 Лесного кодекса Российской Федерации 1997 г. декларирует, что «платежи за пользование лесным фондом собираются в виде лесных податей или арендной платы» (Государственная Дума РФ, 1997). Лесные подати – это платежи за пользование лесным фондом. Арендная плата отличается от лесных податей только периодом времени, на который приобретается разрешение: лесная подать платится каждый год, а арендная плата дает право рубки леса на период от одного года до 49 лет. Арендная плата тоже зависит от объема леса на корню. Хотя реально лесные подати и арендная плата равны между собой, на практике арендная плата может быть несколько ниже (Myllyn, 1999).

Кратковременное пользование и аренда различаются по двум важным причинам. Во-первых, приобретение прав пользования лесом на короткий срок, менее одного года, должно происходить только на свободных аукционах, в то время как передача леса в аренду (долгосрочное пользование) происходит путем закрытого конкурсного отбора, при котором цена не является определяющим фактором. Во-вторых, лесопользователь, который приобрел краткосрочное право на рубку леса, как правило, не несет никаких обязательств по уходу за своим участком, в то время как арендатор должен ухаживать за своим участком: проводить ротацию культур, лесовосстановление, строить дороги и т.п. В результате обычно в краткосрочное пользование отдаются только лесные угодья, прилегающие к шоссейным или железным дорогам, в то время как лежащие в глубине леса – остаются неосвоенными.

* Можно предложить и другой способ дифференциации: не по назначению, а по крупности деловой древесины. (Прим. ред.).

** Преискуронт минимальных ставок был установлен по схеме централизованного прейскуронта 07-01, обслуживавшего лесные отношения в советское время, когда лесные ресурсы не продавались, а распределялись государством. (Прим. ред.).

Таблица 10. Рентабельность лесной отрасли в России (в процентах)

| Отрасль | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999* |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Всего | 17,4 | 36,0 | 24,0 | 10,1 | 15,5 | -7,4 | -7,7 | -4,2 | 25,5 |
| Рубка леса | 11,2 | 35,0 | 15,0 | 5,4 | -6,2 | -14,1 | -20,9 | -11,1 | 9,4 |
| Пиломатериалы | 24,1 | 39,6 | 23,0 | 6,7 | 2,2 | -12,9 | -14,6 | 1,8 | 11,2 |
| Фанера | 16,2 | 46,3 | 45,1 | 18,7 | 17,2 | 4,7 | 8,7 | 28,4 | 50,6 |
| Мебель | 32,0 | 30,0 | 33,2 | 23,0 | 10,5 | 1,2 | 4,1 | 7,1 | 17,6 |
| Целлюлоза и бумага | 14,9 | 32,0 | 27,0 | 22,6 | 35,2 | -5,9 | -2,3 | 12,9 | 37,9 |

* Данные за первые девять месяцев

Источник: Burdin et al., 2000.

Российское законодательство устанавливает процедуру распределения доходов от продажи леса между бюджетами разных уровней.

Статья 106 Лесного кодекса РФ устанавливает, что в регионах, где объем заготавливаемой древесины превышает 1 млн. кубометров, доходы от лесных податей и арендной платы, собираемой по минимальной ставке, делятся следующим образом: 40% идет в федеральный бюджет и 60% остаются в областном бюджете. Доходы от разницы между минимальной и реальной ставкой платежей остаются в бюджете лесхозов. В 1999 г. средняя ставка платежа за порубку в России равнялась 14 руб. за кубометр или около 0,5 долл. США (Петров, 2000; Petrov, 1997).

Этот сектор испытал экономический спад в процессе перехода к рыночной экономике. Объемы заготовки древесины снизились с 300 млн. кубометров в 1990 г. до 80 млн. кубометров в 1997 г. Объемы продукции деревообрабатывающих отраслей тоже снизились, особенно в целлюлозно-бумажной промышленности. В таблице 10 приведена динамика рентабельности лесного сектора в России.

Серьезные экономические трудности преследовали лесной сектор до начала 1998 г., когда ситуация стала понемногу выправляться, особенно в деревообрабатывающих отраслях, таких как изготовление фанеры. Рентабельность существенно увеличилась в 1999 г. во всех субсекторах лесного сектора, в основном из-за сильного обесценивания рубля в августе 1998 г. Трудно поверить, что в период 1995 – 1998 гг. лесной сектор был убыточным, даже если принять во внимание накапливавшиеся долги в этом секторе. Нужно иметь в виду, что сокрытие доходов в той или иной форме было весьма широко распространено в России в тот период, и лесной сектор не мог быть исключением из правила. Учитывая тенденцию к занижению прибыльности, данные официальной статистики за 1998 г. и 1999 г., возможно, нуждаются в корректировке в сторону их увеличения.

Официальная статистика утверждает, что в 1999 г. объем лесозаготовок достиг 110 млн. кубометров. Несмотря на спад производства, сплошные рубки леса на больших территориях привели к эрозии поч-

5.2. ЛЕСНОЙ СЕКТОР В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

В 1999 г. лесной сектор давал 1,5% ВВП, 4,8% валового выпуска промышленной продукции, 4,5% экспортной выручки, и 1,5% доходов консолидированного бюджета¹⁹. По данным Госкомстата и Гостаможкомитета лесной сектор обеспечивал 8% занятости в промышленном производстве и 2% общей численности работающих (ВНИПИЗ-Леспром, 1998).

¹⁹ – В том числе 6,7% дохода от экспортных пошлин, 2,8% дохода от налога на корпоративную прибыль, 1,1% дохода от НДС, и 3% дохода от всех платежей за пользование природными ресурсами.

вы и потере биоразнообразия. Нелегальные рубки и экспорт древесины широко распространены (BROS et al., 2000; OECD, 1999b; World Bank, 2000).

Другой характерной чертой лесного сектора России в международной перспективе является низкая норма добавленной стоимости, как результат концентрации экономической деятельности на ранних стадиях цикла обработки древесины (больше рубки, чем деревопереработки). Например, запасы леса на корню в США составляют 23 млрд. кубометров, т.е. всего 28% от Российских запасов, но в то же время США производят 87 млн. тонн бумаги и картона в год, т.е. в 35 раз больше, чем производится в России (2,5 млн. тонн). Финские запасы леса на корню составляют всего 2% от российских запасов, но Финляндия производит 13 млн. тонн бумаги и картона ежегодно, т.е. в 5 раз больше, чем Россия (данные ВНИПИЭЛеспром, Москва). **Такое слабое развитие деревоперерабатывающих отраслей приводит к низкой норме добавленной стоимости в лесном секторе*.**

5.3. ПОСТУПЛЕНИЯ В БЮДЖЕТ ОТ ЛЕСНОГО СЕКТОРА

Уровень налоговых поступлений от лесного сектора России несравнимо мал по отношению к грандиозным лесным запасам (World Bank, 1994). Мировой Банк оценивал потенциальные налоговые поступления от лесного сектора в 1996 г. в 0,9 – 5,5 млрд. долл. США, в зависимости от предположений о прибыльности предприятий лесного сектора (World Bank, 1996). Проводя эти расчеты на перспективу, получается, что в 1999 г. вклад лесного сектора в консолидированные доходы бюджета составлял приблизительно 0,55 млн. долл. США, включая налоги на прибыль, НДС, акцизные сборы и платежи за пользование лесным фондом.

Россия сталкивается с двумя проблемами, связанными с улавливанием лесной ренты. Во-первых, реализованная рента значительно ниже потенциальной из-за низкой экономической эффективности и низкой нормы добавленной стоимости в лесном секторе. Во-вторых, значительная часть лесной ренты оседает в частном секторе и не улавливается государством. Если правительство хочет увеличить налоговые поступления от лесного сектора, то нужно будет решать обе эти

проблемы. Однако первая проблема представляет гораздо большую трудность, поскольку ее решение требует больших инвестиций в лесной сектор. Наоборот, улавливание произведенной ренты государством – не такая уж сложная задача. Для этого просто надо наладить адекватную систему учета доходов и их сбора.

Итак, можно выделить три причины низкой доли лесного сектора в доходах государственного бюджета:

1. низкие ставки платежей за пользование лесным фондом;
2. недостаточный уровень собираемости этих платежей;
3. широко распространенные незаконные рубки и экспорт древесины.

5.4. НИЗКИЕ ПЛАТЕЖИ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ

В России ставки платежей за пользование лесным фондом низки по нескольким причинам.

Как уже было указано выше, минимальная ставка платежа не соответствует величине экономической ренты и рыночным условиям. Но Лесной кодекс не запрещает увеличивать ставки сверх минимального уровня. Поэтому можно указать несколько причин, почему ставки такие низкие:

1. высокая стоимость строительства дорог и транспортировки леса;
2. низкая экономическая эффективность;
3. низкое качество леса;
4. низкая норма добавленной стоимости;
5. высокий политический риск;
6. искаженная структура внутреннего и экспортного рынков лесоматериалов.

Анализируя каждый из этих факторов, полезно рассмотреть Россию в международном контексте. Полезно сравнить Россию с Финляндией, поскольку леса в обеих странах похожи, и Финляндия является крупнейшим покупателем российского леса для переработки и реэкспорта.

* Добавленная стоимость в рыночной экономике определяется по разнице между валовым доходом и стоимостью потребленных материальных ресурсов, включая амортизацию. (Прим. ред.).

Основным объектом продажи является круглый лес из Европейской части России, в основном из северо-западного и северного регионов. В северо-западном регионе реальная средняя величина платежей за пользование лесным фондом в 1999 г. составила 14,5 руб. за кубометр круглого леса, или около 0,5 долл. США по нынешнему курсу. Та же плата в Финляндии составляла около 18 долл. США, т.е. в 30 раз больше за те же породы деревьев (Петров, 2000b; METLA, 2000). Другие исследователи отмечали, что ставки платежей за пользование лесным фондом составляют менее 2 – 3 процентов от цены его реализации (Sokolova, 2000). Такая ситуация отражена в таблице 18, где речь идет о Новгородской области.

В чем причины такой существенной разницы между стоимостью леса в России и Финляндии?

Во-первых, финские импортеры леса несут большие затраты по строительству дорог, поскольку в России очень мало шоссейных дорог, а лесные дороги находятся в очень плохом состоянии. Поэтому лесозаготовители тратят значительные средства на строительство дорог и транспортировку леса. Чем выше затраты, тем ниже остаточная стоимость леса. Здесь, однако, необходимо сделать два уточнения:

1. большая часть древесины в России заготавливается зимой, когда требования качеству дорог ниже;
2. стоимость рабочей силы в России значительно ниже, чем в Финляндии, что отчасти компенсирует высокие транспортные издержки.

Во вторых, низкая эффективность лесного сектора объясняется отчасти большим количеством отходов в лесопромышленности. В советский период отходы составляли от 25% до 75% всего заготовленного леса (Levin, 1992; Nilsson et al., 1992). Отмечено, что в дальневосточном регионе РФ в настоящее время при заготовках потери составляют от 40% до 60% (BROC et al., 2000). Отходы лесной промышленности повышают производственные издержки, поскольку менее эффективные производители готовы оплатить только низкую остаточную стоимость лесоматериалов*.

Третий фактор: качество российского круглого леса ниже финского**. Неправильная сортировка

по размеру, неправильная сушка и поздняя доставка ухудшают качество заготавливаемого леса. Низкое качество снижает ценность продукции. К тому же континентальный климат в России является причиной того, что диаметр стволов деревьев тех же пород в России меньше, чем в Финляндии (Воронков, 2000; Myllynen, 2000). Чем меньше диаметр стволов, тем выше стоимость производства данного объема древесины, и тем ниже остаточная стоимость леса.

Четвертый фактор: Россия в основном производит круглый лес, который характеризуется гораздо меньшей величиной добавленной стоимости, чем, например, фанера или картон. Естественно и продажная цена такой продукции ниже, и ренты она производит меньше. Поэтому платежи за пользование лесным фондом в России должны быть меньше, чем в странах с более развитой деревообрабатывающей промышленностью (Лебедев, 1998; Gray, 1983).

Пятый фактор: политические риски очень характерны для российской экономики. Произвольные изменения налогового законодательства, экспроприация, рэкет, бюрократия и коррупция способствуют росту транзакционных издержек любого бизнеса в России. Чем выше транзакционные издержки, тем ниже будет стоимость леса на корню.

Наконец, шестой фактор – это структура рынка лесопродуктов и лесоматериалов.

Повышению ставок платежей препятствуют, ряд структурных особенностей рынка:

1. Лесхозы освобождены от уплаты платежей за пользование лесным фондом и от участия в аукционах***, к тому же лесхозы освобождены от уплаты большинства других налогов, кроме выплат в социальные фонды, подоходного налога (ставка которого минимальна и равна 12%) и транспортного налога (Sokolova, 2000). Такие привилегии снижают конкурентоспособность лесхозов. А чем меньше конкуренция, тем ниже цены на лес.
2. Отсутствие конкуренции между лесозаготовителями способствует снижению ставок платежей за пользование лесным фондом. Лесхозы, которые управляют лесами, находящи-

* Информация автора об отходах и потерях может потребовать более детальных данных, надо также учитывать какие отходы считаются допустимыми и к какой базе устанавливается их процент. (Прим. ред.).

** Речь идет о том, что в Финляндии произрастает древесина хвойных пород северного типа с более высокими техническими свойствами. (Прим. ред.).

*** Лесхозы организуют и проводят аукционы по главному пользованию, но при этом на монопольной основе без конкуренции заготавливают древесину на рубках ухода, произвольно и вне контроля расширяют площади и объемы этих рубок. См. также Статью 104 Лесного кодекса РФ. (Прим. ред.).

мися в государственной собственности, не платят никаких пошлин за лесозаготовку. Они теоретически должны проводить только лесохозяйственные мероприятия, не имеющие коммерческого интереса. Но в реальной жизни лесхозы проводят коммерческие рубки леса и продают лес нелегально*. Значительная часть их производственных издержек покрывается доходами от санитарных рубок и рубок ухода (Lehmbruch, 1999; Sokolova, 2000). В Московской области, например, лесхозы производят до 80% всей коммерческой рубки леса. Но лесхозы не только не платят лесных пошлин, тем самым, снижая доходы бюджета, они также получают субсидии из госбюджета. Все эти факторы способствуют повышению конкурентоспособности лесхозов, а цены на продукцию лесной промышленности и лесные пошлины во многом зависят от них.

Хотя, начиная с середины 1990-х годов, в России проводятся лесные аукционы, они обычно не очень эффективны из-за недостатка информации, малого числа участников, столкновений интересов собственников, фиксированных цен, устанавливаемых организаторами, и других искажающих свободный рынок факторов²⁰ (Efremov et al., 1999; Jacobsen, 1999; Lehmbruch, 1999). Отсутствие конкуренции снижает лесные пошлины и производимую ренту. Кроме того, аукционы охватывают только небольшую часть объема продаж леса на корню (15%), остальная часть приходится на долю прямых поставок. Хотя эти продажи называют конкурсами (что подразумевает состязание потенциальных покупателей), однако соревновательный элемент может отсутствовать вовсе. Прямые продажи связаны с договорами на аренду на срок от 1 до 49 лет.

3. Отношения между продавцами и покупателями определяют уровень цен на лесном рынке, но до сих пор эти отношения не изучались. В

данной работе мы проанализируем рыночные отношения, которые складываются на внутреннем и экспортном рынке лесопродуктов.

Поскольку Финляндия является основным импортером леса из Европейской части России, то можно предположить, что финские импортеры монополично диктуют цены. Не секрет, что раз в год или чаще российские экспортеры и финские импортеры собираются на переговоры о ценах на следующий период. Цена леса за кубометр (круглый лес или березовые балансы) включает доставку на ближайшую железнодорожную станцию по пересечению финской границы. На данный момент цена составляет 30,60 евро. Чтобы утверждать о монопольном навязывании цены, надо сравнить ее с ценой финских балансов на внутреннем рынке Финляндии.

Как утверждают финские эксперты, российские березовые балансы несколько дороже, чем финские, в месте конечной доставки. Однако оказывается, что расстояние от границы до целлюлозно-бумажных комбинатов для российских балансов меньше, чем расстояние транспортировки для финских балансов, поэтому российские балансы оказываются даже слегка дешевле финских на месте доставки. Более высокой цене финских балансов способствует также большое число их производителей²¹. Для финских предпринимателей выгоднее купить лес в России для финских целлюлозно-бумажных комбинатов (это касается, в основном, импорта березовых балансов), и дело здесь не только в низкой цене сырья. Необходимость в импорте балансов из России объясняется высоким спросом на них финских производителей, этот спрос значительно выше, чем могут предложить финские производители балансов²². Импортируя балансы из России, финские промышленники снижают спрос на них на внутреннем рынке и сбивают на них цену, которая используется нами для межстрановых сопоставлений (Jaaskalainen, 2000; Niskainen, 2000; Ryttonen, 2000).

* Утверждение, о нелегальности продажи древесины лесхозами, безусловно требует более детального рассмотрения; такие случаи могут быть, но они не могут характеризовать всю коммерческую деятельность лесхозов как нелегальную. (Прим. ред.).

²⁰ – Приведем описание лесного аукциона в России: «Согласно Лесному кодексу, в аукционе или тендере должно быть два или более участника. Но это не всегда возможно, поскольку в Мурманске очень мало потенциальных покупателей. Обычно в аукционе участвует только один покупатель, который предлагает цену, близкую к начальной цене. Лесхоз выбирает подходящий участок для сдачи в аренду, и подготавливает все необходимые документы. После этого аукцион объявляется в местной печати. Если найдется несколько покупателей – тем лучше. Если нет, участок реализуется с аукциона, единственному покупателю... обычно так и происходит. Поскольку чаще всего на участок претендует только один, близко расположенный к нему покупатель, то Федеральная лесная служба сталкивается с проблемой предложения первоначальной цены, которая не занижала бы стоимость лесных ресурсов. Часто платежи за пользование лесным фондом и становятся конечной продажной ценой. У потенциального покупателя нет стимула назначать более высокую цену, поскольку нет конкуренции» (Jacobsen, 1999).

²¹ – 60% финских лесов принадлежат 400 000 малым собственникам, что увеличивает число деловых партнеров. В России, наоборот, число частных собственников лесных угодий очень мало.

²² – Предложение финских березовых балансов оценивается в 4 млн. кубометров, а спрос на нее со стороны финской промышленности равен 9 млн. кубометров ежегодно (Jaaskalainen, 2000).

На основании представленных данных можно заключить, что цена импортируемых из России балансов, в основном, соответствует цене, сложившейся на финском внутреннем рынке, хотя неизбежна некоторая обратная связь, снижающая эту цену. Этот вывод не противоречит более ранним данным (University of Joensuu, 1996). Низкий уровень ставок платежей за пользование лесным фондом в России нельзя рассматривать как следствие искусственно низких экспортных цен из России в Финляндию²³.

Теперь исследуем структуру внутреннего российского рынка лесоматериалов. Хотя данных для такого анализа недостаточно, ясно, что российские заготовители леса испытывают давление местной монополии* или олигополии**, т.е. влияние, которое немногие потребители могут оказывать на рынке, где сравнительно много производителей (Nilsson, 2000). Такое влияние является результатом малого количества покупателей на местном уровне, которые вынуждают производителей продавать их продукцию по ценам ниже рыночных. Покупатели, деревообрабатывающие комбинаты, торговые посредники и транспортные фирмы, которые стремятся присвоить себе часть лесной ренты. Некоторые из покупателей являются последующими звеньями цикла переработки древесины, другие не являются звеньями этой цепочки, как, например, посреднические фирмы. Многие исследователи отмечали рост числа таких посредников (например, Sokolova, 2000).

Большие расстояния приводят к тому, что транспортные расходы влияют на прибыльность предприятий лесной отрасли в России. Лес, в основном, перевозится по железным дорогам. Из-за высоких тарифов на железнодорожные перевозки, сибирский лес стало невыгодно транспортировать в страны СНГ или Европейскую часть России, когда были отменены транспортные субсидии. В начале 1990-х годов железнодорожные тарифы в несколько раз превышали продажную цену леса (Blam et al., 2000; Sokolova, 2000). В течение последних нескольких лет железнодорожные тарифы снижались несколько раз, но все равно они остаются очень высокими (Carlsson et al., 2000). Российские железные дороги устанавливают более высокие тарифы для экспортеров леса, тем самым неявно вводится дополнительная экспортная пошлина. Например, во втором

квартале 1999 г. железнодорожные тарифы для экспортеров леса были в 3 – 4 раза выше, чем для потребления внутри страны (Государственная Дума РФ, 1999). Это означает, что железнодорожные компании или присваивают себе часть лесной ренты, или субсидируют внутренний рынок лесоматериалов, или имеет место и то и другое, что наиболее вероятно. Железнодорожные и шоссейные перевозчики действительно присваивают себе часть лесной ренты. Но это делают не только и не столько они.

По мере интеграции в общероссийский лесной сектор сила местного рынка возрастает. Вертикальная интеграция позволяет компаниям объединяться и контролировать все звенья лесопромышленной цепочки – от заготовки леса до высших стадий деревопереработки (Lehmbruch, 1999; Popovskaya and Rozanova, 1998). Такая интеграция обычно идет «вверх по цепочке», т.е. деревоперерабатывающие компании финансируют лесозаготовителей (Carlsson et al., 2000).

Крупные вертикально-интегрированные компании оказывают большее давление на оставшихся независимых лесозаготовителей, чем это могут делать малые предприятия, которые занимают только одно из звеньев производственной цепочки. Важнее всего то, что вертикальная интеграция способствует снижению транзакционных издержек и увеличивает эффективность и прибыльность производства. Поэтому многие эксперты поддерживают такую тенденцию в российском лесном секторе (Carlsson et al., 2000; Efremov et al., 1999). Увеличение эффективности также означает максимизацию ренты, что позволяет увеличить рентные платежи.

5.5. НИЗКАЯ СОБИРАЕМОСТЬ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ

Уровень собираемости платежей в лесном секторе очень низок.

Проблема неплатежей характерна для лесного сектора, как и для многих других. Например, в Хабаровском крае в июне 1997 г. было собрано около 63% платежей. Эта цифра упала до 36% в июне 1998, когда долг за неуплату составил 17 млн. долл. США (Markandya et al., 1999).

²³ – Финские исследователи также не выявили признаков олигополии на финском рынке лесопроductов (Ronnala and Toppinen, 2000).

* Монополия (от греч. *monos* – один, *opsonia* – покупка) – рыночная ситуация для которой характерно, когда имеется только один покупатель и много продавцов. Здесь определяющее влияние на формирование цены оказывают покупатели. (Прим. ред.).

** Олигополия (от греч. *oligos* – малочисленный, *opsonia* – покупка) – рыночная ситуация для которой характерно значительное превышение количества продавцов товара над ограниченным числом представленных на рынке покупателей. (Прим. ред.).

5.6. НЕЛЕГАЛЬНЫЕ ЛЕСОЗАГОТОВКИ И ЭКСПОРТ

Когда лес вырубается или экспортируется нелегально, то государство теряет определенную часть платежей за пользование лесным фондом и экспортных пошлин. Обычно нелегальная рубка и экспорт связаны между собой, поскольку таможенная служба должна выяснять происхождение экспортируемого леса. Нелегально срубленный лес очень трудно будет легально экспортировать.

Доля потерянной при этом ренты может быть достаточно велика (см. рис. 4), хотя точно ее оценить невозможно. Например, эксперты Российского представительства Всемирного фонда дикой природы оценивают долю нелегальных рубок на Дальнем Востоке в 30% от общего объема рубок (WWF, 2000). Всемирный фонд дикой природы также считает, что в целом по России доля нелегальных рубок составляет 12% (WWF, 2000). Экологическая организация Гринпис оценивает годовой объем нелегальных рубок в 21 млн. кубометров, т.е. в 15-20% от общего объема заготовок, причем около половины нелегальных рубок происходит на Дальнем Востоке (Medetsky, 2000).

Значительная часть нелегальных рубок – это фактически санитарные рубки*, производимые лесхозами, как мы объясняли выше. Вот недвусмысленное свидетельство директора одного из лесхозов Приморского края:

Не секрет, что мы сами, т.е. местные лесные службы Дальневосточного региона, чаще всего нарушаем Лесной кодекс. Хотя для нас нелегальные рубки – это единственный способ выжить, так как мы не получаем бюджетного финансирования от местной администрации и правительства, все же это не может служить оправданием коммерческих рубок леса под видом «санитарных рубок» (Виктор Козачко, директор Мельничного лесхоза, Красноармейский район, Приморский Край, цитируется по BROС et al.).

В отношении экспорта леса возможен целый ряд злоупотреблений, в том числе уклонение от таможенного оформления, подкуп таможенных чиновников, неправильное указание количества и качества лесоматериалов и т.д. Было опубликовано несколько исследований этой проблемы. Самая

верхняя оценка масштабов нелегального экспорта (RCN, 1999) показывает, что реальные объемы экспорта леса вдвое превышают официальные данные. Проверка, проведенная в 1995 г. на Выборгской таможне (Ленинградская область), выявила, что фактический объем леса, вывозимого на экспорт лесовозами, превышает заявленный на 20-25% (University of Joensuu, 1996).

5.7. ОЦЕНКИ ПОЛУЧАЕМОЙ РЕНТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМИ РЕСУРСАМИ

Хотя некоторые специалисты лесного хозяйства утверждают, что владеют методами оценки лесной ренты, ее точная оценка в России является достаточно затруднительным делом. Рынки лесоматериалов не дают необходимой информации, а достоверные данные, которые можно использовать для оценки, отсутствуют. Перечислим три метода оценки ренты:

1. «Простой метод вычитания» состоит в вычитании заявленных затрат из рыночных цен на продукцию лесной отрасли.
2. «Нормативный метод вычитания» состоит в вычитании нормативных затрат из рыночных цен. Основное достоинство этого метода – устранение из вычислений преднамеренно завышенных заявленных затрат.
3. Для определения ренты могут быть использованы реальные цены продаж на лесных аукционах, из которых вычитается минимальная ставка платежей за пользование лесным фондом. При этом выявляется оценка затрат с точки зрения самих заготовителей леса²⁴.

Ниже применяются первый и третий методы.

Опрос, проведенный по ограниченной выборке среди фирм – заготовителей леса в шести регионах России с использованием стандартного вопросника позволил получить данные, представленные в таблице 11. В соответствии с этими данными единичная присваиваемая лесная рента на внутреннем рынке изменяется в пределах от минус 8,54 долл. США (отрицательная рента) в Крас-

* Санитарные рубки нельзя называть нелегальными, поскольку древесина, получаемая от этих рубок, образует собственные средства лесхозов, учитываемые в доходах органов управления лесным хозяйством. Нелегальной деятельностью вероятно можно признавать лишь ту, продукцию которой не учитывается государственной статистикой и уходит от налогообложения. (Прим. ред.).

²⁴ – Использование аукционов для оценки ренты не учитывает затраты на строительство дорог, так как в соответствии с Российским законодательством на аукционах продаются только краткосрочные разрешения на рубку леса, не связанные со строительством дорог.

ноярске до 2,33 долл. США в Хабаровске, а еди-
ничная присваиваемая лесная рента в случае экс-
порта изменяется от 0,29 долл. США в Ленингра-
де до 10,38 долл. США в Архангельске. Во всех
шести регионах оценки экспортной ренты пре-
вышают оценки ренты на внутреннем рынке. В двух
регионах (Ленинградская область и Краснояр-
ский край) «внутренняя» рента оказалась отрица-
тельной.

Оценку полной присваиваемой ренты, рассчитан-
ной для Красноярска, следует использовать с ос-
торожностью, так как не только рента, но и при-
были лесного сектора оказались отрицательны-
ми. Возможно, это связано с неполнотой выбор-
ки, сообщением заведомо неверных сведений
или коррупцией на уровне предприятий. Как по-
казывают данные в таблице 10, все отрасли лес-
ного сектора были прибыльными в 1999 г. Если
бы в Красноярском регионе прибыли были отри-
цательными в 1999 г., то в предшествующие годы
ситуация должна была быть еще хуже, учитывая
общие тенденции в экономике. В этом случае
непонятно, как предприятия смогли существовать
и не разориться в течение нескольких «убыточ-
ных» лет.

В дополнение к данным таблицы 11, некоторую
относящуюся к рассматриваемому вопросу ин-
формацию можно найти и в других источниках.
Так, например, интересные результаты были полу-
чены в ходе недавнего исследования в экспери-
ментальном лесхозе в Московской области, в ко-
тором использовался «нормативный метод вычи-
тания». По отчетным данным 23 из 28 лесных
предприятий, которые работают на территории
этого лесхоза, заявили о положительной лесной
ренте, которая изменялась от 8 до 66 руб. за ку-
бометр, средняя рента равнялась 33 руб. за кубо-
метр (1,20 долл. США), что вдвое превышает сред-
нюю минимальную величину платежей за пользо-
вание лесным фондом в этом регионе (Починков,
2000).

В соответствии с данными из Иркутской области
(Южно-сибирский регион), цена круглого леса экс-
портного качества равна 1000 руб. за кубометр, а
затраты на его производство равны всего 350 руб.
Прибыль в этом случае составляет 650 руб. за ку-
бометр, или 65% продажной цены. В зависимости
от количества и срока службы основных производ-
ственных фондов, которые использовались при ле-
созаготовке, присвоенная рента составляет около
500 руб. за кубометр (около 18 долл. США).

5.8. УВЕЛИЧЕНИЕ УРОВНЯ УЛАВЛИВАНИЯ ЛЕСНОЙ РЕНТЫ

Для увеличения доли присваиваемой лесной рен-
ты необходимо провести следующие реформы:

1. более четко определить затраты на лесозаго-
товки;
2. уточнить запасы лесных ресурсов;
3. увеличить эффективность использования
лесных ресурсов;
4. увеличить конкуренцию в лесной промыш-
ленности;
5. увеличить инвестиции в те отрасли, где выше
норма добавленной стоимости;
6. провести сертификацию лесной промышлен-
ности.

Рассмотрим каждую из этих реформ по отдель-
ности.

Первая реформа – точное определение затрат –
может увеличить как доходы лесного сектора, так
и общества в целом. Сейчас правила бухгалтер-
ского учета позволяют фирмам включать в пере-
чень производственных издержек даже такие за-
траты, которые не имеют ничего общего с заготов-
кой леса. Это делается для искусственного зани-
жения прибыли и занижения остаточной стоимо-
сти древесины. Поэтому и платежи за заготовку
древесины остаются низкими. Правила бухгал-
терского учета должны быть изменены таким об-
разом, чтобы затраты и прибыль определялись
более правильно.

Вторая реформа – уточнение запасов лесных ре-
сурсов – может быть проведена с помощью лес-
ного кадастра и улучшенной инвентаризации в
соответствии с Лесным кодексом 1997 г. (Лебе-
дев, 1998). Это поможет местным властям влиять
на формирование минимальных аукционных цен
лесных ресурсов, пока сами аукционы не станут
механизмом определения реальной цены.

Третья реформа: рациональное лесопользование
связано с более рациональным распределением
участков лесного фонда, более рациональным
планированием. Эта мера тоже увеличит цены на
лесных аукционах.

Четвертая реформа – увеличение конкуренции в
лесном секторе – тоже приведет к увеличению
цен на лесные ресурсы. Для этого понадобится:

- сделать аукционы более прозрачными;
- ввести регулирование отношений между покупателями и продавцами для предотвращения фиктивных сделок;
- регулирование монополий и монополий;
- ограничение полномочий лесхозов, которые должны заниматься только управлением лесных угодий²⁵.

Пятая реформа позволит увеличить лесные платежи, поскольку высокая норма добавленной стоимости способствует росту таких платежей. Для этого требуется увеличить производство такой конечной продукции, как фанера и бумага, а не производство круглого леса. Однако инвестировать средства должны не обязательно государственные структуры²⁶. Десятилетия плановой экономики убедительно показали, что государство не способно заниматься предпринимательской деятельностью. Вместо этого федеральные и областные структуры должны создать благоприятный инвестиционный климат для частных предпринимателей. Благоприятный инвестиционный климат создается целым комплексом макроэкономических мер, обсуждение которых выходит далеко за рамки настоящей работы. Но без таких мер невозможно развитие лесной промышленности. Правительство также может делать прямые инвестиции в строительство дорог, без которых невозможно заготовка леса.

В шестых, добровольная сертификация экологических, экономических и социальных аспектов деятельности в области лесного хозяйства независимыми аудиторами на основе соответствующих международных стандартов²⁷ может содействовать повышению стоимости лесной продукции в форме краткосрочного роста цен и/или по-

вышению рыночных доходов, а также ослаблено нелегальной или экологически вредной деятельностью. Добровольная сертификация может играть важную роль в российских регионах, имеющих доступ к экспортным рынкам, в частности на Северо-западе, Дальнем Востоке и даже южных районах Сибири; последние, как ожидается, могут получить дополнительную прибыль в течение предстоящих десятилетий за счет резкого увеличения поставок изделий в Китай (Птичников, 1999; Simula, 1999 and 2000).

Улавливание лесной ренты позволит увеличить доходы государства, а также будет способствовать повышению эффективности использования лесных ресурсов, так как чрезмерная их эксплуатация станет экономически невыгодна (Page et al., 1976; Vincent and Gillis, 1998; World Bank, 1996). Некоторые авторы, однако, оспаривают последнее утверждение (например, Linddal, 1999).

Теоретически рента может быть уловлена с помощью различных экономических инструментов, как было показано в разделе 3.4. В конкретных условиях современной России налогообложение прибыли весьма проблематично, поскольку бухгалтерский учет и отчетность не отлажены. Другой способ – это экспортные пошлины, которые позволяют государству присваивать ренту, связанную с экспортом леса. Проблема здесь в том, что экспортные пошлины нарушают равновесие между внутренним и внешним рынком за счет внутреннего рынка. Если доход от экспорта не очень велик, то экспортные пошлины могут сделать экспорт невыгодным. Поэтому мы рекомендуем использовать в качестве инструмента улавливания ренты платежи за пользование лесным фондом.

²⁵ – Возможно, движение в этом направлении начнется после реструктуризации 17 мая 2000 г., когда Федеральная лесная служба стала подчиняться Министерству природных ресурсов. Министерство, по крайней мере в декларациях, стремится разделить функции управления лесными ресурсами и лесозаготовительные функции. Управление должно остаться в ведении государства, а заготовка леса перейти в частные руки.

²⁶ – В ряде случаев государство приняло однозначное решение присваивать часть ренты за использование природных ресурсов для будущего инвестирования. В Норвегии часть государственных доходов нефтяного сектора, включая совокупные налоговые поступления и плату за разработку нефтяных месторождений, откладывается в специальный нефтяной фонд. Фонд управляется Государственным банком Норвегии, который инвестирует все поступления в фонд в иностранные финансовые активы. Цель этих действий состоит в обеспечении гарантий благосостояния норвежского государства после исчерпания его нефтяных запасов. По состоянию на февраль 2000 г. капитализация доходов фонда исчислялась суммой 27 млрд. долл. США (Norges Bank 2000). Подобные нефтяные трастовые фонды, существуют на Аляске, в Кувейте и Венесуэле. В штате Монтана (США) налоговые поступления от добычи угля аккумулируются в угольном трастовом фонде, причем его доходы могут использоваться исключительно для текущих расходов. Здесь действует тот же принцип: сохранить сегодняшнее состояние для будущих поколений.

²⁷ – Существующие системы добровольной сертификации включают, в т.ч. Международную организацию ISO стандартов 14001, Лесного попечительского совета (FSC) и Панъевропейскую систему лесной сертификации (PEFS)*.

* Система PEFS не имеет в настоящее время реального рынка потребителей и вызывает резкую критику большинства национальных и международных экологических организаций. (Прим. ред.)

Таблица 11. Оценки лесной ренты в ряде регионов (долл. США за кубометр)

| | Архангельская область | | Хабаровская область | | Красноярская область | | Ленинградская область | | Московская область | | Псковская область | |
|--|-----------------------|-------|---------------------|-------|----------------------|--------|-----------------------|-------|--------------------|-------|-------------------|-------|
| | Внутр. | Эксп. | Внутр. | Эксп. | Внутр. | Эксп. | Внутр. | Эксп. | Внутр. | Эксп. | Внутр. | Эксп. |
| Платежи за пользование лесным фондом | 0,89 | 0,89 | 0,41 | 0,41 | 1,22 | 1,22 | 2,20 | 2,20 | 0,97 | 0,97 | 2,08 | 2,08 |
| Производственные издержки до транспортировки | 7,31 | 7,31 | 20,39 | 20,39 | 25,79 | 25,79 | 11,20 | 11,20 | 7,11 | 7,11 | 9,72 | 9,72 |
| Цена поставщика (FOB) | 12,31 | 30,46 | 28,50 | 42,17 | 22,34 | 34,12 | 14,40 | 20,60 | 10,56 | 18,68 | 16,25 | 27,62 |
| Транспортные издержки производителя | 4,38 | 7,39 | 2,63 | 30,00 | 5,69 | 34,93 | 2,50 | 5,00 | 6,34 | 7,31 | 4,35 | 4,85 |
| Цена для покупателя (CIF) | 16,68 | 37,86 | 31,13 | 72,17 | 28,03 | 120,23 | 16,90 | 25,60 | 16,90 | 26,00 | 20,59 | 32,47 |
| Экспортная цена в порту или на ж/д станции | — | 37,86 | — | 52,17 | — | 93,83 | — | 27,70 | — | 26,00 | — | 32,47 |
| Экспортная пошлина | — | 1,89 | — | 2,61 | — | 4,69 | — | 1,39 | — | 1,30 | — | 1,62 |
| Стоимость перевалки в порту или на ж/д станции | — | 3,98 | — | 9,00 | — | 15,84 | — | 3,00 | — | 1,95 | — | 1,62 |
| Реальная прибыль | 4,11 | 16,39 | 7,70 | 9,76 | -4,67 | 11,35 | 1,00 | 2,82 | 2,48 | 7,35 | 4,45 | 12,57 |
| Налог на прибыль | 1,23 | 4,92 | 2,31 | 2,93 | 0,00 | 3,41 | 0,30 | 0,84 | 0,74 | 2,21 | 1,33 | 3,77 |
| Нормальная прибыль* | 1,10 | 1,10 | 3,06 | 3,06 | 3,87 | 3,87 | 1,68 | 1,68 | 1,07 | 1,07 | 1,46 | 1,46 |
| Средняя единичная рента на древесину | 1,78 | 10,38 | 2,33 | 3,78 | -8,54 | 4,08 | -0,98 | 0,29 | 0,67 | 4,08 | 1,65 | 7,34 |

* Основана на 15% от производственных затрат.

Источники: Администрация Архангельской области (средние данные по всем предприятиям), Администрация Хабаровского края (средние данные по всем предприятиям), Комитет по лесу Красноярского края (данные по двум фирмам), Ленинградский областной комитет по промышленности (средние данные по всем предприятиям), Москва: ВППКЛХ (средние данные по всем предприятиям), Управление лесами Псковской области (данные по одной фирме), ВНИПИЗЛеспром.

НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РОССИИ

Направления экологической реформы налогообложения в России включают в порядке приоритета:

1. улавливание экономической ренты, которая производится природными ресурсами;
2. повышение налогов на загрязнение с концентрацией внимания на нескольких приоритетных загрязнителях;
3. налогообложение истощения невозобновимых ресурсов.

Далее мы обсудим преимущества и недостатки каждого из этих направлений.

Налогообложение ренты можно ввести почти мгновенно. Рентные платежи должны быть в центре внимания налоговой реформы в контексте экономического возрождения России. Реформа должна уменьшить налоги на труд и капитал, стимулируя занятость и инвестиции. Экологические налоги помогут провести такую реформу без увеличения бюджетного дефицита.

Неспособность государства присваивать и реинвестировать ренту будет означать, что Россия благоприятствует экспорту продукции с низкой долей добавленной стоимости и препятствует инвестициям в социально-значимые отрасли с высокой нормой добавленной стоимости. Следствием такой политики будет утечка капиталов из России, замедление перехода к устойчивому экономическому развитию.

Конечно, те, кто сейчас присваивает ресурсную ренту, будут против налогообложения рентных доходов. Хотя многие влиятельные компании ор-

ганизуют оппозицию предлагаемой реформе налогового законодательства, нужно иметь в виду, что на карту поставлены интересы нынешнего и будущих поколений. Политическая экономия налогообложения ренты будет анализироваться в разделе 10.3, на примере Новгородской области.

Важный вопрос в контексте налоговой реформы – это целевое использование части полученных доходов. Например, вместо «рециклирования» всех доходов, полученных от повышения платежей за пользование природными ресурсами, т.е. использование их для снижения налогов на труд и капитал, правительство может использовать часть полученных доходов для инвестирования в управление природными ресурсами и их охрану. В случае лесных ресурсов это включает лесовосстановление и, возможно, строительство дорог*. В случае водных биологических ресурсов, требуется усилить мониторинг и рыбоохрану. Целевое использование доходов уменьшает величину второго (экономического) дивиденда ЭРН, но зато позволит перейти к устойчивому управлению природными ресурсами, что принесет долгосрочный эффект. Целевое использование средств позволит также поддерживать природоохранные ведомства, которые управляют природными ресурсами.

Второе направление реформы, т.е. повышение платежей за загрязнение, хотя и весьма желательно с точки зрения экологов, в краткосрочной перспективе потребует довольно больших расходов. Расходы понесут, как сами предприятия, которым придется устанавливать новые системы очистки, так и государственные структуры, которым придется внедрять новую систему сбора платежей. Поэтому в краткосрочной перспективе представляется целесообразным сократить список загрязняющих веществ, сконцентрироваться на нескольких приоритетных загрязнителях, для которых должны быть существенно повышены ставки платежей.

Третье направление – введение специального налога на невозобновляемые ресурсы – может оказаться желательным в долгосрочной перспективе. Такая мера означает, что цена на ресурсы будет отражать их настоящую экономическую ценность. Однако определение настоящей цены требует серьезных исследований, времени и рас-

ходов. Правильная денежная оценка ресурсов очень важна, и некоторые регионы уже сейчас начинают работы в этом направлении. Примером может служить Ярославская область (ЦЭПР, 1999; Fomenko et al., 1997).

* Строительство новых лесохозяйственных дорог без проведения добровольной лесной сертификации по методу Лесного попечительского совета (FSC) может способствовать экстенсивному, экономически неустойчивому лесопользованию и уничтожению последних массивов девственных лесов, и привести к новым конфликтам с экологическими организациями, как это случилось в Карелии. Правильнее вести речь о формировании системы ведения интенсивного лесного хозяйства в пределах уже освоенных территорий, что принесет долгосрочный эффект. (Прим. ред.).

ПРОРЫВ В РЕГИОНАХ?

- 7.1. РЕСПУБЛИКА КОМИ
- 7.2. СЕВЕРНЫЕ ТЕРРИТОРИИ
- 7.3. САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ

Российская Федерация очень велика, и любые изменения федерального законодательства, затрагивающие интересы 89 субъектов федерации, обычно сопровождаются длительными дебатами. К тому же в России природные ресурсы служат предметом сталкивающихся между собой политических интересов, поэтому реформы федерального налогового законодательства в этой сфере происходят очень медленно. Но некоторые субъекты федерации предпринимают самостоятельные шаги в направлении изменения системы налогообложения использования природных ресурсов. Так что при наличии политической воли перемены возможны. Региональный опыт может оказаться полезным и на федеральном уровне*.

7.1. РЕСПУБЛИКА КОМИ

Республика Коми, где сосредоточены последние крупные таежные массивы в Европе, выступила с инициативой по реформированию налогов в лесном секторе. В январе 2000 г. вступил в силу новый региональный закон о введении лесной ренты²⁸ и были приняты меры к ее сбору**.

* Очень важно, чтобы этот положительный опыт не был утрачен в ходе современной ликвидации противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. (Прим. ред.).

** Речь идет о законе Республики Коми «О лесах и лесопользовании в Республике Коми», принятом Государственным Советом 22 января 1999 г., где в статье 75 сказано: «Ставки лесных

Закон устанавливает процедуру оценки затрат в лесном секторе***. Затраты на лесозаготовки вычисляются по специальной формуле, в которую вводится ряд определяющих переменных, таких как качество древостоя, расстояние до дорог, качество почвы и другие. Эти переменные объективно влияют на производство ренты. Когда вычисленные таким образом затраты и нормальная прибыль вычитаются из рыночной цены реализации круглого леса, то остается как раз лесная рента. В республике Коми заготавливается 6,9 млн. кубометров древесины ежегодно. Вычисленная по новой методологии средняя рента оценивается в 100 руб. за кубометр, и общая сумма лесной ренты равняется 690 млн. руб., что в 6 раз превышает затраты республиканского бюджета на управление лесными ресурсами (690 млн. руб. – это 8% бюджета Республики Коми) (Каракчиев, 2000).

Средние платежи за пользование лесным фондом в Республике Коми в 1999 г. составили 10 руб. за кубометр, что не превышает установленный федеральным законом минимум. Этот минимум установлен без учета рентообразующих факторов и рыночных цен. После введения нового закона в Республике Коми платежи за пользование лесным фондом колеблются от 6 руб. за кубометр до 24 руб. за кубометр, в среднем они составляют 15 руб.

Новый лесной закон в Республике Коми установил систему коэффициентов, с помощью которых устанавливаются 11 дифференцированных ставок платежей для различных районов республики (раньше было 4 дифференцированные ставки). Для вычисления ставки платежа коэффициенты умножаются на минимальную ставку, установленную законом для всего региона. Таким образом, реальная ставка платежа может более чем в два раза превысить минимальную. Несмотря на такое увеличение платежей, областная администрация считает, что таким образом улавливается не более 6% лесной ренты (Постановление Правительства Республики Коми, 2000; Обухов, 2000; Шутиков, 2000).

В течение одного года (от первого квартала 1999 г. до первого квартала 2000 г.) доля платежей за пользование лесным фондом в цене круглого леса возросла с 4,8% до 6,1%, в то время как доходность

его производства снизилась с 25% до 21%. Ожидается, что доходность на конец года будет снижаться с 14,8% в 1999 г. до 13,5% в 2000 г. (Шутиков, 2000). Возрастание доли платежей за пользование лесным фондом в цене круглого леса указывает на имеющиеся резервы их повышения, несмотря на признаки олигопсонии на рынке лесопродуктов (Сыктывкарский ЦБК потребляет 36% всей местной продукции круглого леса). Тем не менее, доходность лесных предприятий падает, это значит, что они могут полностью переложить свои возросшие затраты на потребителей своей продукции.

Распределение доходов от лесных платежей тоже изменилось. Дополнительные доходы частично направляются в лесхозы на лесовосстановление, а другая их часть поступает в республиканский бюджет. Первоначально лесными доходами должно было финансироваться развитие лесного сектора, но, по решению лесопромышленников, сейчас данный республиканский фонд финансирует строительство лесных дорог.

Методика определения нормативных затрат сейчас распространяется на весь сектор деревообрабатывающей промышленности. Оценки прибыльности бумажной промышленности, производства пиломатериалов, фанеры и ДСП показали, что эти сектора получают сверхприбыль, т.е. ренту. Поэтому Правительство Республики Коми сейчас планирует дальнейшее увеличение платежей за пользование лесным фондом с целью улавливания части этих рентных доходов. Например, рассматривается предложение снизить нормальную норму прибыли в бумажной промышленности с 31% до 25% путем повышения платежей за пользование лесным фондом на 13 руб. за кубометр. Это предложение по улавливанию ренты показывает, что лесозаготовители имеют возможность переложить часть своих затрат на потребителей.

На основе этого эксперимента Республика Коми разрабатывает проект новой законодательной базы, которая позволит республике распространить такую же методику на другие природные ресурсы, в том числе на нефть, большие запасы которой имеются в Печорском бассейне**.**

податей определяются по результатам лесных аукционов или устанавливаются Главой Республики Коми на базе рентного дохода». (Прим. ред.).

*** Закон не содержит процедуру оценки затрат в лесном секторе. Эта процедура определена другими нормативными документами. (Прим. ред.).

28 В России ренту на лесозаготовки обычно называют лесной рентой, хотя то, что под этим подразумевается, обычно представляет собой ренту на круглый лес.

**** Названная деятельность предполагает в течение 2001 г. создать расчетные основания к введению рентных платежей на все виды природных ресурсов. (Прим. ред.).

В современной России это первый эксперимент такого рода. Он не попадает в категорию нейтральных по доходам, поскольку не происходит одновременного сокращения никаких других налогов. Но неявно происходит «зеленое» смещение налогооблагаемой базы, поскольку улавливаемая ресурсная рента идет в доход республиканского бюджета. Внедрение этой реформы в жизнь будет представлять большой интерес для исследования, потому что ее влияние на доходы лесного сектора, на общую налоговую политику довольно значительно. Например, предприятия могут попытаться «переехать» в другие регионы. В случае успеха проводимой реформы другие регионы, вероятно, могут последовать примеру Республики Коми.

качество его запасов, качество месторождения, природные, географические, технические и экономические условия переработки активов и эксплуатации месторождения. На основании этой статьи Самарская область ввела дифференцированную плату за добычу минеральных ресурсов, которая учитывает рентообразующие факторы и способствует улавливанию части рентных доходов. Для нефти и газа ставка платежа регулируется в диапазоне от 6% до 16%, для относительно выгодных месторождений ставка колеблется от 12,29% до 13,14%. Разработчики относительно невыгодных месторождений платят от 8% до 10,43% (Евтеева, 2000).

7.2. СЕВЕРНЫЕ ТЕРРИТОРИИ

Под влиянием эксперимента, проводимого Республикой Коми, Российский государственный комитет по делам Севера, который до самого недавнего времени (середина 2000 г.) координировал вопросы экономического развития богатых природными ресурсами северных территорий – от Карелии и Мурманска на западе до Чукотки на Дальнем Востоке, принял решение о дифференциации платы за пользование природными ресурсами в целях развития промышленной базы этих регионов (Госкомсевер, 2000).

Вот недвусмысленное принципиальное заявление из решения Правительства России, подписанного тогда еще премьер-министром В.В. Путиным:

Роль рентных платежей за использование природных ресурсов должна быть усилена, и эти платежи должны быть дифференцированы в соответствии с характером ресурсов и объектов (Правительство РФ, 2000).

7.3. САМАРСКАЯ ОБЛАСТЬ

Власти Самарской области решили заполнить практический пробел в федеральном законодательстве, оставляемый Статьей 41 Закона «О недрах» (1992 г.), которая предусматривает, что устанавливаются регулярные платежи за право добычи полезных ископаемых (см. таблицу 9), учитывающие тип добываемого сырья, количество и

ИССЛЕДОВАНИЕ В НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

- 8.1. РЕНТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
- 8.2. РЕНТА ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
- 8.3. ЛЕСА В ЭКОНОМИКЕ
НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ
- 8.4. УЛАВЛИВАНИЕ ЛЕСНОЙ РЕНТЫ
- 8.5. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ
- 8.6. ВЛИЯНИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ
СРЕДУ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
- 8.7. ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНУЮ
СПРАВЕДЛИВОСТЬ
ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ
- 8.8. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ

Группа исследователей из Высшей школы экономики (Москва), Всероссийского института повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства (ВИПКЛХ, Пушкино) и Университета штата Мэриленд (США), при поддержке местной администрации, изучают возможности и направления проведения экологической реформы налогообложения, т.е. сдвига налогооблагаемой базы от труда и капитала к природным ресурсам, в Новгородской области²⁹. Отправной точкой исследования является установление региональных предпосылок к проведению такой реформы, а именно созданию условий, благоприятствующих присваиванию ренты, связанной с использованием природных ресурсов или с промышленным загрязнением окружающей среды.

8.1. РЕНТА ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

На вопрос, приемлемо ли присваивание ренты путем взимания платежей за загрязнение в Новгородской области и самом Великом Новгороде может быть дан соответствующий и не очень актуальный ответ. На основании имеющихся данных о загрязнении воздуха, воды, почвы и продуктов питания исследователями был сделан вывод о том, что в целом оно не представляет большого

²⁹ – При финансовой поддержке Консорциума экономических исследований и образования (Economics Education and Research Consortium).

Таблица 12. Доходы экологического фонда Новгородской области.

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Загрязнение воздуха (в рублях текущего года) | 13 | 74 | 319 | 516 | 844 | 623 | 765 | 1,192 |
| Загрязнение воды (в рублях текущего года) | 6 | 82 | 1,181 | 1,167 | 1,862 | 1,750 | 2,231 | 2,298 |
| Утилизация отходов (в рублях текущего года) | 0.2 | 4 | 87 | 425 | 659 | 1,073 | 1,488 | 2,912 |
| Всего (в рублях текущего года) | 18 | 161 | 1,587 | 2,109 | 3,365 | 3,446 | 4,484 | 6,402 |
| Всего (в рублях 1992 года) | 18,5 | 16,6 | 40,0 | 17,8 | 19,3 | 17,8 | 12,6 | 13,1 |
| Всего (млн. долларов США) | 0,044 | 0,163 | 0,725 | 0,462 | 0,657 | 0,596 | 0,462 | 0,260 |

Источники: IMF, 2000; Laurson, 2000; Новгородский комитет по охране природы, 2000.

риска для здоровья населения за исключением взвешенных частиц в атмосфере и нитратов в продуктах питания (Институт устойчивых сообществ, 1999; Shaposhnikov, 1998). Новгород – относительно чистый город среди промышленных городов России. Безусловно, Новгородская область не производит значительных выбросов CO₂, так как большая ее часть покрыта здоровыми лесами, так что традиционный европейский подход к ЭРН, который использует выбросы CO₂ в качестве налогооблагаемой базы, здесь не подходит. К тому же абсолютные уровни выбросов в Новгородской области, как и в целом по России, резко снизились по сравнению с началом 1990-х годов (Институт устойчивых сообществ, 1999).

На основании этих данных можно сделать вывод, что если загрязнители окружающей среды и присваивают себе часть ренты, то эта часть весьма незначительна. Поскольку риск для здоровья населения, связанный с загрязнением, довольно мал, то мы не будем оценивать ренту, связанную с производимым загрязнением, и исследовать возможности ее улавливания. Как показывает таблица 12, потенциал финансирования налоговой реформы за счет платежей за загрязнение невелик. В этой таблице собраны данные о динамике доходов областного экологического фонда в рублях текущего года и в рублях 1992 г. Основным источником поступлений в 1999 г. была утилизация отходов. Все-

го в 1999 г. было собрано около 260 тыс. долл. США платежей, это весьма скромная цифра.

Так же, как и в целом по России, платежи за загрязнение в Новгородской области настолько малы, что не стимулируют принятие мер по сокращению загрязнения. В результате доход от этих платежей на душу населения был очень мал, всего 0,45 долл. США на человека в 1998 г. и 0,10 долл. США в 1999 г. В принципе можно увеличить ставки платежей и их собираемость. Однако такие шаги будут иметь отрицательные последствия для экономики и общества, поскольку основное количество загрязнения в Новгородской области производится несколькими крупными предприятиями. Например, в г. Новгороде более половины всего загрязнения воздуха стационарными источниками производится всего тремя предприятиями, в том числе на их долю приходится более 70% выбросов взвешенных частиц, 74% выбросов формальдегида, 75% выбросов диоксида азота, 98% выбросов аммиака (Институт устойчивых сообществ, 1999). Эти три предприятия сильно страдают от увеличения ставок платежей, а они в основном и обеспечивают занятость в регионе, поэтому можно ожидать отрицательных социальных последствий такой меры.

Учитывая относительно невысокий риск загрязнения для здоровья, низкий уровень платежей за

Таблица 13. Оценка истощения лесных ресурсов в Новгородской области

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 1. Общие запасы леса (тыс. кубометров) | 523,0 | 529,0 | 538,4 | 535,7 | 535,8 | 576,9 | 580,0 | 585,0 |
| 2. Средний прирост леса (A') | — | 1,15% | 1,78% | -0,50% | 0,02% | 7,67% | 0,54% | 0,86% |
| 3. Запасы спелого леса (тыс. кубометров) | 142,0 | 144,0 | 148,0 | 148,0 | 153,0 | 194,0 | 195,0 | 196,0 |
| 4. Средний прирост спелого леса (A'') | — | 1,41% | 2,78% | 0,00% | 3,38% | 26,80% | 0,52% | 0,51% |
| 5. Объем лесозаготовок (млн. кубометров в год) | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 2,4 | 3,1 | — |
| 6. Общий объем лесопользования (B') | 0,42% | 0,40% | 0,39% | 0,35% | 0,35% | 0,42% | 0,53% | — |
| (A' – B') | — | 0,75% | 1,39% | -0,86% | -0,34% | 7,25% | 0,00% | — |
| (A'' – B') | — | 1,01% | 2,39% | -0,35% | 3,02% | 26,38% | -0,02% | — |

Источник: Новгородское управление лесами, вычисления автора.

загрязнение, концентрацию производимого загрязнения на нескольких предприятиях, и целевое расходование средств экофонда, можно сделать вывод, что очень трудно обеспечить финансирование «зеленого сдвига налогов» в Новгородской области только за счет платежей за загрязнение.

8.2. РЕНТА ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Использование природных ресурсов представляет собой более существенный источник поступления рентных доходов. Важнейшим природным ресурсом в Новгородской области является лес. Леса покрывают 64,1% территории области и активно используются для заготовки древесины.

Объясним механизм образования ренты при лесопользовании. Рента производится в процессе

истощения лесных ресурсов. Рента производится за счет природного самовосстановления лесов, за счет потери биоразнообразия. Рента также производится при лесозаготовке из-за различий в качестве и расположении участков.

В Новгородской области и в целом по России не происходит истощения лесных ресурсов, так как годовой объем лесопользования (лесозаготовок) не превышает максимальную расчетную лесосеку³⁰. Тем не менее, годовые допустимые объемы вырубki обычно завышаются и не отражают фактическое состояние лесов (BROC et al., 2000). К тому же превышение максимально допустимых ежегодных вырубok происходит в южной и центральной части Северо-западного региона, вблизи железных дорог России. Вдобавок около 90% вырубok леса производится сплошным методом, в результате чего экологический ущерб значительно больше, чем при выборочных рубках. В Архангельской области и Красноярском крае большинство лесных угодий не освоено, но вдоль дорог происходит массовая вы-

³⁰ – Раньше годовой объем лесозаготовок приближался к установленному объему расчетной лесосеки. В частности, в Архангельской области он составлял 96% от допустимого объема для хвойных лесов (University of Joensuu, 1996).

Таблица 14. Оценка ренты, получаемой от экспорта березовых балансов из Новгородской области в Финляндию

| | Цена в долл. США / затраты |
|---|-------------------------------|
| Рыночная цена | 28,39 |
| Налог на экспорт (5% от экспортной цены) | 1,42 |
| Транспортировка до границы | 6,00 |
| Погрузка | 2,00 |
| Рубка, погрузка и транспортировка до станции | 12,00 |
| Платежи за пользование лесным фондом | 0,76 |
| Валовая прибыль | 6,21 |
| Налог на корпоративную прибыль (30% от валовой прибыли) | 1,86 |
| Чистая прибыль | 4,35 |
| Конкурентная прибыль (15% затрат) | 3,11 |
| Средняя рента на единицу продукции (чистая прибыль - конкурентная прибыль) | 1,23 |
| Суммарная рента, связанная с экспортом березовых балансов в Финляндию | 575615 |

Источник: финский импортер; расчеты автора

рубка лесов, превышающая допустимый для лесовосстановления уровень (Carlsson et al., 1999; Sokolova, 2000; University of Joensuu, 1996). Такая же ситуация может сложиться и в Новгородской области.

Более точно вопрос об истощении лесных ресурсов в Новгородской области может быть поставлен таким образом: надо сравнить средний прирост экономически доступного леса (A) на экономически значимых участках и объем лесопользования (B). Если $A - B < 0$, то имеет место истощение ресурса. По имеющимся данным невозможно установить экономическую значимость и незначимость лесных участков. Поэтому можно воспользоваться средним приростом леса (A') или средним приростом спелого леса (A'') для приближенной оценки величины A . Аналогично нет данных для точного определения величины B . Зато известны официальные данные об общем объеме лесопользования (B'). Эта величина меньше, чем

B , поскольку не учитывает нелегальных рубок леса. Данные об объемах главного лесопользования (B'') тоже отсутствуют, но можно принять, что отклонения B'' от B' незначительны.

В таблице 13 приведены оценки A' и B' , которые показывают, что истощение лесных ресурсов имело место в 1996 г. и 1997 г. ($A' - B' < 0$), в 1999 г. величины A' и B' были примерно равны, если не учитывать нелегальных рубок. Поскольку величина A'' ближе к реальной величине A , чем A' , то ($A'' - B$) показывает, что в 1996 г. и 1999 г. имело место истощение ресурса. Данные для 1998 г. недостоверны, поскольку A' и A'' сильно различаются. На основании имеющихся данных (см. таблицу 13) можно заключить, что, по крайней мере, в некоторые годы рента возникала.

Важно отметить, что рента все равно производится, даже если не происходит истощения лесных ресурсов. Она может быть оценена методом

Таблица 15. Оценка ренты за производство лесоматериалов в Новгородской области в 2000 г.

| | Внутр. | Эксп. |
|--|--------|--------|
| Платежи за пользование лесным фондом | 0,89 | 2,29 |
| Производственные издержки до транспортировки | 13,92 | 13,92 |
| Цена поставщика (FOB) | 17,06 | 22,06 |
| Транспортные издержки производителя | 5,28 | 13,77 |
| Цена для покупателя (CIF) | 22,34 | 35,82 |
| Экспортная цена в порту или на ж/д станции | — | 35,82 |
| Экспортная пошлина | — | 1,79 |
| Стоимость перевалки в порту или на ж/д станции | — | 1,62 |
| Реальная прибыль | 2,26 | 2,44 |
| Налог на прибыль | 0,68 | 0,73 |
| Нормальная прибыль (15% от затрат) | 2,09 | 2,09 |
| Средняя рента на единицу продукции | (0,51) | (0,38) |

Источники: Новгородлеспром и вычисления автора.

простого вычитания исходя из цен на лес (см. рис. 5), или данных аукционных продаж.

Экспорт леса из Новгородской области составил 650 тыс. кубометров в год. Из этого количества 520 тыс. кубометров было вывезено в Финляндию. 90% этого количества составили березовые балансы. Цена березовых балансов, которую уплатили финские импортеры, составляла 30,60 евро за кубометр, или около 30 долл. США. Оценка реальных затрат на поставку одного кубометра балансов представлена в таблице 14. На основании оценки средних затрат, рента равна 1,23 долл. США за кубометр. В этом случае суммарная рента, связанная с экспортом березовых балансов из Новгородской области в Финляндию, составляет 575 тыс. долл. США.

Средняя рента на единицу продукции определяется здесь как сверхприбыль всех звеньев лесной отрасли после вычета всех производственных издержек, нормальной прибыли и налогов. В данном примере она равна 1,23 долл. США, в то же время рента, уловленная государством в

виде платежи за пользование лесным фондом, экспортных пошлин и налогов на прибыль равна 4,04 долл. США. То есть государство улавливает около 75% всей ренты, и остальные 25% остаются у частных компаний (см. рис. 4).

В определении ренты существенную роль играет девальвация рубля. Поскольку экспортные цены выражены в иностранной валюте (обычно в евро, которые здесь пересчитаны в доллары), а большинство остальных затрат в рублях, то после августа 1998 г. девальвация рубля снизила величину затрат, выраженных в твердой валюте, поэтому экспорт стал более выгоден и рента возросла.

Необходимо предостеречь читателя, который будет интерпретировать численные результаты, полученные в нашем примере. Во-первых, наш расчет использует средние величины затрат, тогда как в действительности одни фирмы присваивают большую часть ренты, а другие меньшую. Платежи за пользование лесным фондом должны учитывать не только средние затраты по региону, но в большей степени затраты в данном месте за-

готовки древесины. Во-вторых, приведенные выше расчеты не учитывают долгосрочных производственных затрат, таких как расходы на дорожное строительство, пожарную защиту, предупреждение заболеваний леса, а также работы по лесовосстановлению. Эти затраты не определялись, поскольку российские лесозаготовители за решение перечисленных задач не отвечают. Вследствие этого присвоение ренты имеет краткосрочный характер, а риски распространяются на долгосрочный период, если произойдет деградация лесов. В-третьих, обычно бывает трудно получить данные о реальных затратах, так как предприятия держат это в секрете. При этом в ежегодную финансовую отчетность сообщаются недостоверные сведения. По официальным данным, основанным на таких сведениях, большинство лесозаготовительных предприятий были убыточными до 1999 г. (см. таблицу 10), но эксперты опровергают такие данные (Obersteiner, 1999). Официальная статистика должна тщательно проверяться. Но даже если она верна, вычисление затрат должно быть проведено вновь с учетом всей имеющейся информации.

Мы послали анкету, похожую на использованную нами для сбора представленных в таблице 11 данных, в крупнейшее лесопромышленное предприятие Новгородской области – Новгородлеспром. Результаты внутренних и экспортных продаж за первую половину 2000 г. представлены в таблице 15. В соответствии с полученными нами данными, прибыли от продаж леса на внутреннем рынке России и от экспорта положительны, но составили менее 15% от затрат, поэтому рента должна быть небольшой отрицательной величиной. Отличия от данных, представленных в таблице 14, состоят в том, что транспортные издержки на экспортном рынке оказываются выше. Без детального анализа производственного цикла предприятия трудно оценить достоверность полученных данных. Наблюдаемое расхождение в полученных данных может быть связано с небольшой разницей во времени (полгода) между двумя наборами данных, так как прибыльность на лесном рынке могла снизиться к 2000 г.

Данные, представленные в таблицах 14 и 15, являются предварительными и требуют уточнения после получения более полной информации обо всех предприятиях лесной отрасли в Новгородской области. Такие данные довольно трудно собрать.

Другой способ оценки присваиваемой лесной ренты состоит в анализе аукционных цен как показателя остаточной стоимости леса, т.е. ренты с

точки зрения пользователей (готовности предприятий-заготовителей платить за кубометр древесины). Как было указано выше, лесные аукционы проводятся в России с 1997 г., но они недостаточно свободны от ограничений. Поэтому, если фактические аукционные цены окажутся выше, чем минимальная величина платежа за пользование лесным фондом, то разница между ними может считаться рентой.

Мы проанализировали цены продаж на всех лесных аукционах, которые проводились в Новгородской области в 1999 г. Данные усреднялись по территориям лесхозов и по кварталам года. После такого усреднения остался набор из 184 цен, из которых 28 было опущено, так как им соответствовал нулевой объем продаж. В таблице 16 представлен ряд наиболее важных данных, которые соответствуют переменным, указанным на рис. 3 (рента как функция расстояния и качества).

Согласно рис. 3 весь массив данных был использован для построения простой эконометрической модели с целью выяснения, какие переменные больше влияют на фактические аукционные цены. Соответствующее линейное уравнение имеет следующий вид:

$$\text{Цена}_i = C + B_1 \cdot \text{Качество}_i + B_2 \cdot \text{Расстояние}_i + B_3 \cdot \text{Порода}_i + B_4 \cdot \text{Плата}_i + e_i$$

Это уравнение означает, что аукционная цена (зависимая переменная) линейно зависит от набора независимых переменных, а именно от запаса хлыста, расстояния вывозки, породы и минимальных платежей за пользование лесным фондом. Уравнение содержит константу C и остаточный член e .

Коэффициенты уравнения регрессии определены с помощью метода наименьших квадратов (см. таблицу 17). Коэффициент B_1 характеризует повышение аукционной цены, которое готовы уплатить предприятия-заготовители: при увеличении запаса деревьев на данной делянке. Это увеличение составит 120 руб. при прочих равных условиях. Другими словами, цена увеличится на 12 руб. за кубометр, если плотность деревьев возрастает на 0,1 кубометр. Коэффициент B_2 означает, что при удалении делянки от ближайшей шоссейной или железной дороги на 1 км, при прочих равных условиях, аукционная цена снижается на 0,2 руб. за кубометр леса. При прочих равных условиях коэффициент B_3 представляет собой разницу в цене за хвойные и лиственные породы, причем хвойные породы стоят дороже на 8,4 руб. за кубометр. Коэффициент B_4 означает, что при повышении минимальных платежей за пользование

Таблица 16. Рента по данным аукционных цен в Новгородской области в 1999 г.

| Переменная | Описание | Среднее | Минимум | Максимум | Среднее квадратичное отклонение |
|------------|---|--|---------|----------|---------------------------------|
| Цена | Аукционная цена (руб. за кубометр в первый квартал 1999 г.) | 41,96 | 12,79 | 115,88 | 19,79 |
| Качество | Запас ствола (кубометр/1 ствол) | 0,38 | 0,33 | 0,45 | 0,04 |
| Расстояние | Расстояние от делянки до дороги (км) | 23,24 | 10,00 | 67,00 | 14,28 |
| Порода | Порода срубленного дерева (хвойные или лиственные) | Эта дискретная переменная принимает значение 0 для лиственных и 1 для хвойных пород. | | | |
| Плата | Минимальная ставка платежей за пользование лесным фондом (руб. за кубометр) | 13,82 | 5,26 | 29,02 | 5,11 |

лесным фондом на 1 руб., при прочих равных условиях, аукционная цена ориентировочно повышается на 1,6 руб. Как показывает анализ на основе t-статистики, все коэффициенты регрессии статистически значимы при 95% уровне значимости. Комбинированная мощность статистической модели равна 46,7%.

Из этого простого статистического анализа следуют следующие выводы. Во-первых, лесные аукционы, при всем их несовершенстве, действительно помогают дорожке продать лес на корню, по сравнению с продажей прав на заготовку леса вне аукциона (в среднем на 42 руб. или на 1,50 долл. США за кубометр). Платежи за пользование лесным фондом могут быть увеличены в Новгородской области в среднем на 42 руб. за кубометр. Это утверждение требует уточнения: на лесных аукционах продается право на заготовку леса сроком на один год или менее, которое не влечет никаких обязательств по строитель-

ству дорог или управлению лесными угодьями. Сдача лесных участков в аренду, наоборот, влечет обязательства по управлению лесами и строительству дорог, эти мероприятия финансируются арендатором. Поэтому, поскольку затраты лесозаготовителя в первом случае меньше, то можно ожидать, что рента, извлекаемая на лесных аукционах, будет выше. Однако это не означает, что разница в затратах между аукционированием и арендой в точности равна 42 руб. за кубометр. Очевидно, что договора аренды в каждом конкретном случае содержат различные обязательства по управлению лесными ресурсами и строительству дорог, а некоторые арендаторы могут вообще избежать выполнения каких бы то ни было обязательств, и в этом случае присвоенная рента действительно будет равна 42 руб. за кубометр.

Во-вторых, платежи за пользование лесным фондом могут дифференцироваться в соответствии с коэффициентами регрессионного уравнения, на-

Таблица 17. Эконометрическая оценка лесной ренты в Новгородской области в 1999 г.

| | C | B ₁ | B ₂ | B ₃ | B ₄ |
|--------------|--------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Коэффициент | -24,86 | 120,04 | -0,20 | 8,44 | 1,56 |
| t-статистика | -1,84 | 3,71 | -2,22 | 2,76 | 5,08 |

пример, цена каждого кубометра древесины может возрастать с приближением к дороге со «скоростью» 0,2 руб. за километр, и не зависеть от всех других переменных.

В-третьих, минимальные ставки платежей за пользование лесным фондом все еще сильно влияют на аукционную цену, как показывает коэффициент корреляции между этими двумя переменными, который равен более 60%. Это означает, что аукционная цена часто приближается к минимальной ставке платежа. Если бы на аукционах было бы больше свободной конкуренции, эта взаимосвязь была бы выражена слабее.

Недостатком модели является то, что она никак не учитывает степени свободы конкуренции на аукционных торгах, т.е. количества потенциальных покупателей, принимающих участие в торгах. Можно предположить, что с ростом числа покупателей возрастает и финальная цена, которую уплачивает выигравший покупатель.

Интересно, что рента на единицу продукции, которая была вычислена «простым методом вычитания» (1,23 долл. США), очень близка к ренте, вычисленной методом статистической регрессии (1,50 долл. США), хотя в первом случае вычислялась рента, связанная с экспортом березовых балансов в Финляндию, а во втором – рента, связанная с аукционной продажей прав на заготовку любого леса. Обе оценки оказываются заниженными по двум причинам:

- Первая оценка предполагает высокие транспортные и производственные издержки (более 20 долл. США за кубометр). Некоторые эксперты считают, что при оптимальных условиях эти затраты должны быть вдвое меньше, так что средняя рента должна быть больше 10 долл. США за кубометр, что сильно отличается от приведенных в таблице 15 результатов.

- Эконометрическая оценка ренты (1,50 долл. США) ограничена ценой, которую заготовители могут установить для покупателей их продукции. Как будет показано ниже, рынок лесопроductов имеет признаки олигопсонии, т.е. на нем взаимодействуют мало покупателей и много продавцов. В таких условиях покупатели диктуют цены. Поэтому на лесных аукционах заготовители не могут назначить реальную цену за вырубку кубометра древесины, которая установилась бы, если бы рынок лесоматериалов был бы «идеальным» в смысле свободной конкуренции.

После вычисления ренты, связанной с экспортом березовых балансов из Новгородской области в Финляндию, можно оценить общую сумму ренты, получаемую при заготовке круглого леса. Экспорт круглого леса в Финляндию составляет около 80% общего объема экспорта лесоматериалов из Новгородской области. Установившаяся оценка ренты предполагает экстраполяцию ренты на единицу продукции, связанной с экспортом березовых балансов, на другие виды продукции лесной промышленности и на круглый лес. Тогда полная рента, производимая экспортом круглого леса из Новгородской области, будет равна 700 тыс. долл. США ежегодно. Эту цифру увеличивают нелегальные рубки леса. Сравнение финской статистики по импорту леса с официальной российской статистикой по его экспорту показывает, что наша оценка должна быть увеличена на 20% – 25%, т.е. полная ежегодная рента от экспорта круглого леса примерно равна 850 тыс. долл. США ежегодно.

Эта оценка представляет собой лишь нижнюю границу ренты, поскольку другие импортеры леса (Австрия, Эстония, Швеция и другие) расположены дальше, чем Финляндия, так что цены и транспортные расходы для них будут выше. Лесная рента в

Таблица 18. Доля платежей за рубку леса в цене доставки, в долларах за кубометр, средние данные за 1999 год.

| | Финляндия | Новгородская область |
|--|-----------|----------------------|
| Плата за использованием лесным фондом (долл.США) | 17,79 | 0,76 |
| Цена доставки (долл. США) | 27,68 | 28,39 |
| Отношение платы за рубку к цене доставки | 64% | 3% |

Источники: ВИПКЛХ; вычисления автора; МЕТЛА, 2000.

России в основном присваивается транспортными и посредническими организациями, так что чем больше расстояния и чем больше посредников между поставщиком и потребителем, тем больше будет рента. Как показывает таблица 18, отношение ставки платежей за пользование лесным фондом к цене доставки в России очень мало. Если в Финляндии прибыль транспортных и посреднических организаций не может составлять более 36% от продажной цены, то в России она составляет до 97%.

Во-вторых, экспорт круглого леса состоит не только из березовых балансов, а включает, например, хвойную древесину. Однако балансы это более дешевые породы, так что рента, производимая другими лесоматериалами, вероятно, будет выше (платежи за пользование лесным фондом и эксплуатационные издержки не зависят от рыночных цен).

Реализованная лесная рента, которую мы оценили в 850 тыс. долл. США, это не общая сумма ренты. На экспорт идет не весь круглый лес, а только его часть. Всего в 1999 г. было заготовлено 3,1 млн. кубометров древесины (см. таблицу 13), из которых одна пятая (650 тыс. кубометров) пошла на экспорт в виде круглого леса. Остальное составили: продажи на внутреннем рынке, потери и переработка в другие виды продукции. Для оценки величины сверхприбыли потери не должны включаться в общий объем лесозаготовок. Но рента производится и при продаже древесины на внутреннем рынке и ее переработке.

Только данные, полученные от предприятий Новгородской области, продающих древесину на внутреннем рынке (см. таблицу 15), предполагают отрицательную лесную ренту. Напротив, на основании данных из Псковской области, которая расположена к западу от Новгородской, лесная рента оценивается в 1,65 долл. США за кубометр древесины, проданной на внутреннем рынке (см. таблицу 11). Используя эти данные и предположив, что ежегодный объем продаж на внутреннем рынке равен 1 млн. кубометров, присваиваемая лесная рента составит 1,65 млн. долл. США, к которой надо добавить еще, 85 млн. долл. США экспортной ренты. В этом случае общая сумма реализованной лесной ренты на круглый лес составит 2,5 млн. долл. К этой цифре надо прибавить еще и не реализованную ренту, для того чтобы получить общую сумму потенциальной ренты.

Недостатком метода «простого вычитания» является определение конкурентной прибыли. Конкурентная или нормальная прибыль определяется нами как доля от производственных затрат (соотношение текущих издержек производства). Более правильно было бы вычислять ее как «теневую» норму прибыли при инвестировании в лесную отрасль, т.е. норму прибыли при инвестировании в сектор экономики с таким же риском. Эта норма прибыли состоит из двух частей: нормы прибыли от капиталовложений и отдельно нормы прибыли от краткосрочных инвестиций. Использование нами текущих производственных издержек для вычисления нормы прибыли – это упрощение, связанное с недостатком данных для точного вычисления «теневого» нормы прибыли в Новгородской области. Текущие производственные издержки, равные 15% от затрат, были использованы в Республике Коми для обоснования повышения ставок платежей за пользование лесным фондом.

Используя ренту, полученную регрессионным методом (1,50 долл. США за кубометр), можно установить уровень общей суммы лесной ренты в Новгородской области. Исходя из общего годового объема лесозаготовок 3,1 млн. кубометров, и предполагая, что весь заготавливаемый лес имеет такое же качество, как продаваемый на лесных аукционах, общая сумма потенциальной ренты на круглый лес будет составлять 4,65 млн. долл. США Присваиваемая лесная рента составит часть от полной потенциальной ренты. Вычитая из потенциальной ренты 10% как нереализованную ренту (потери эффективности), еще 10% от остатка как незарегистрированную ренту и еще 1 млн. долл. реально полученных платежей за пользование лесным фондом, установим, что полная присвоенная рента составит 2,77 млн. долл. США. Эта цифра будет меньше, если среднее качество продаваемого леса хуже, чем у того, который реализуется на лесных аукционах (Коротков и Стоноженко, 2000), или если незарегистрированная рента составляет более 10%³¹. Заметим, что незарегистрированная рента, хотя и уменьшает объем официально присвоенной ренты, все же реализуется где-то ниже по цепочке звеньев лесопромышленного цикла (см. рис. 4). Общая сумма ренты также будет ниже, если предприятия-заготовители вкладывают деньги в строительство дорог.

Наша оценка в 2,5 – 2,77 млн. долл. все же значительно занижает общую сумму ренты, производимую лесами Новгородской области. В 1999 г. экс-

³¹ – В действительности доля незарегистрированного экспорта леса может быть близка к 30%. В 1998г. заявленный объем экспорта необработанного леса из Новгородской области в Финляндию составил 519 тыс. кубометров, тогда как четыре финские ведущие фирмы-импортеры леса сообщали о закупке 675000 кубометров.

Таблица 19. Некоторые минимальные ставки платежей за пользование лесным фондом в Новгородской области.

| | | | Минимальная ставка (руб. за кубометр) | | | |
|--------|-------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------|--------|-------|
| | | | Деловая древесина | | | Дрова |
| Порода | Лесотаксовый пояс | Расстояние до транспортного узла (км) | Широкая | Средняя | Тонкая | |
| Сосна | 1 | < 10 | 52,4 | 37,4 | 18,8 | 1,5 |
| | 2 | 10,1 - 25 | 47,6 | 34,0 | 16,9 | 1,4 |
| | 3 | 25,1 - 40 | 40,5 | 28,8 | 14,6 | 1,0 |
| | 4 | 40,1 - 60 | 30,9 | 22,1 | 11,2 | 0,9 |
| | 5 | 60,1 - 80 | 23,8 | 16,9 | 8,5 | 0,8 |
| | 6 | 80,1 - 100 | 19,0 | 13,6 | 6,9 | 0,7 |
| | 7 | > 100,1 | 14,3 | 10,2 | 5,0 | 0,6 |
| Береза | 1 | < 10 | 26,2 | 18,8 | 9,5 | 1,7 |
| | 2 | 10,1 - 25 | 23,8 | 16,9 | 8,5 | 1,5 |
| | 3 | 25,1 - 40 | 20,4 | 14,6 | 7,1 | 1,4 |
| | 4 | 40,1 - 60 | 15,7 | 11,2 | 5,5 | 1,2 |
| | 5 | 60,1 - 80 | 11,9 | 8,5 | 4,5 | 0,9 |
| | 6 | 80,1 - 100 | 9,5 | 6,9 | 3,4 | 0,7 |
| | 7 | > 100,1 | 7,1 | 5,0 | 2,7 | 0,4 |

Источник: Правительство РФ, 1999 г.

порт круглого леса из Новгородской области в денежном выражении составил 27,7 млн. долл., или 40% всего экспорта лесоматериалов. Остальной экспорт состоял из лесопроductов с высокой нормой добавленной стоимости, в частности фанеры. Новгородская область экспортирует примерно 10% от всего российского экспорта фанеры. Такие виды продукции имеют более высокую рыночную стоимость и производят больше ренты (Gray, 1983). Поэтому общая сумма ренты может превышать 5 млн. долл. США в год.

Хотя такие совокупные показатели имеют важное политическое значение, нельзя забывать о многих ограничениях, которые снижают их точность. Во-первых, как было указано, исходные данные содержат большую неопределенность. Во-вторых, использованные нами методы «простого вычитания» и «аукционных цен» имеют ряд недостатков, которые обсуждались выше. Поэтому количественные оценки общей суммы лесной ренты на этом этапе следует воспринимать только как ориентировочные, демонстрирующие предлагаемый подход.

8.3. ЛЕСА В ЭКОНОМИКЕ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Лесной сектор мог бы играть значительно большую роль в экономике Новгородской области. В настоящее время лесной сектор дает 13% валовой продукции и 20% экспорта, но его доля в доходах областного бюджета составляет всего 4%.

Система получения доходов совпадает с общероссийской системой, описанной в разделе 7.1. В Новгородской области минимальная величина платежей за пользование лесным фондом изменяется от 0,03 руб. за кубометр осины и тополя, срубленного на дрова более чем в 100 км от дороги до 190,8 руб. за кубометр крупномерного дуба, срубленного менее чем в 10 км от дороги в коммерческих целях производства пиломатериалов (Правительство РФ, 1999с).

В таблице 19 приведены минимальные ставки платежей за рубку сосны и березы – двух важных для местной экономики пород. Ставки колеблются от 0,6 до 52,4 руб. (от 0,02 до 1,87 долл.) за ку-

Таблица 20. Доля лесного сектора в доходах бюджета Новгородской области.

| | 1964 | 1971 | 1982 |
|--|--------|---------|---------|
| Доходы лесного сектора (тыс. руб.)* | 3,030 | 6,014 | 7,712 |
| Доходы бюджета (тыс. руб.) | 67,124 | 119,500 | 182,500 |
| Доля лесного сектора в доходах бюджета | 5% | 5% | 4% |

* Включая все лесные налоги, штрафы, платежи и т. д. – период между 1960 и 1982 годами имели место изменения в правилах бухгалтерского учета.

Источник: ЦСУ РСФСР, 1965, 1976 и 1986.

бометр сосны и от 0,4 до 26,5 руб. (от 0,01 до 0,94 долл.) за кубометр березы. Особенно большое значение имеет заготовка березы, так как она составляет основную долю экспорта круглого леса. В Новгороде в 1999 г. реальная средняя ставка превышала минимальную в 1,74 раза и составила 21,7 руб (Петров, 2000b).

Лесной сектор всегда занимал видное место среди источников дохода бюджета. В начале XX века, т.е. до эпохи советской индустриализации, лесные налоги приносили существенные доходы в бюджет. Например, в 1904 г. они дали 26% доходов регионального бюджета. (Правительство РФ, 1999с). Положение кардинальным образом изменилось после введения новых правил вычисления платы за рубку леса в 1949 г., а так же в результате сталинской индустриализации. К началу 1960-х годов доля лесного сектора в доходах бюджета Новгородской области упала до 5%, как показывает таблица 20.

Сегодня доля лесного сектора в доходах бюджета еще меньше. Как показывает таблица 21, доля платежей за пользование природными ресурсами в доходах консолидированного бюджета в 1999 г. составила 2,7%, причем доля платежей за пользование лесным фондом равнялась половине этой суммы, или 1,3%.

Доля лесного сектора в налоговых доходах консолидированного областного бюджета (включая заготовку леса, обработку, целлюлозно-бумажную промышленность) составляет около 5%, или 3,4 млн. долл. США (ГНИВЦ, 2000). Эта цифра сопоставима с нашей оценкой общей суммы лесной ренты в 3,35 млн. долл. США. Поэтому общая сумма лесной ренты до уплаты налогов и пошлин равна 6,75 млн. долл. США. Государство на всех уровнях управления, таким образом, улавливает

около половины от общей суммы ренты. Эта оценка в целом совпадает с оценками доли улавливаемой ренты, приведенными в таблицах 14 и 18. Если остальная часть рентных доходов будет уловлена государством в виде налогов, то полученные доходы могут быть использованы для финансирования расходной части бюджета, или, что более предпочтительно, для уменьшения налогов на труд и капитал. Повышение ставок платежей за пользование лесным фондом также должен будет способствовать более эффективному использованию лесных ресурсов, поскольку их ценность повысится. Такая реформа будет иметь «двойной дивиденд»: уменьшит искажающее влияние налогов и будет способствовать более рациональному использованию лесных ресурсов.

8.4. УЛАВЛИВАНИЕ ЛЕСНОЙ РЕНТЫ

Как показано в разделе 3.6, лесная рента может быть уловлена множеством способов, включая целевые и нецелевые платежи. Мы ранее указывали, что предпочтение должно быть отдано целевым платежам. Это позволит не только уловить ренту, но и создать стимулы к более эффективному управлению лесами. Нецелевые платежи ограничены федеральным законодательством: большинство налогов устанавливается на федеральном уровне, и они не могут быть увеличены областным правительством в одностороннем порядке. Это касается экспортных пошлин, налогов на прибыль, и других налогов. К тому же мы указывали на плохую отчетность и недостатки в стандартах аудита, которые сопутствуют начислению налога на прибыль, а экспортные пошлины искажают

Таблица 21. Доходы бюджета Новгородской области в 1999 г.

| | Сумма | | Доходы, собранные на территории Новгородской области, которые идут в Федеральный бюджет | | Доходы, собранные на территории Новгородской области, которые идут в областной бюджет | |
|---|----------------|-------------|---|-------------|---|-------------|
| | тыс. руб. | % от суммы | тыс. руб. | % от суммы | тыс. руб. | % от суммы |
| Сумма | 2138092 | 100% | 868136 | 100% | 1269956 | 100% |
| Налог на корпоративную прибыль | 477800 | 22,3% | 190482 | 21,9% | 287318 | 22,6% |
| Подоходный налог | 343198 | 16,1% | 64073 | 7,4% | 279125 | 22,0% |
| НДС | 197207 | 9,2% | 86741 | 10,0% | 110466 | 8,7% |
| Налог с продаж | 161485 | 7,6% | 63091 | 7,3% | 98394 | 7,7% |
| Акцизы | 57753 | 2,7% | 43292 | 5,0% | 14461 | 1,1% |
| Другие налоги на товары и услуги | 3781 | 0,2% | 2765 | 0,3% | 1016 | 0,1% |
| Налоги на вмененные доходы | 11038 | 0,5% | 1623 | 0,2% | 9415 | 0,7% |
| Налог на собственность | 154225 | 7,2% | 51482 | 5,9% | 102743 | 8,1% |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 57478 | 2,7% | 9053 | 1,0% | 48425 | 3,8% |
| Платежи за пользование лесным фондом | 27773 | 1,3% | 1200 | 0,1% | 26573 | 2,1% |
| Плата за землю | 22109 | 10% | 3864 | 0,4% | 18245 | 1,4% |
| Другие налоги | 230752 | 10,8% | 1049 | 0,1% | 229703 | 18,1% |
| Неналоговые поступления в бюджет | 83523 | 3,9% | 4994 | 0,6% | 78529 | 6,2% |
| Некомпенсированные трансферты | 359790 | 16,8% | 349429 | 40,3% | 10361 | 0,8% |
| Бюджетные фонды | 62 | 0,0% | 62 | 0,0% | 0 | 0,0% |

Источник: Комитет по финансам Правительства Новгородской области.

распределение ресурсов. Именно поэтому предпочтение должно быть отдано уже существующей системе, при условии, что она может быть улучшена. Поэтому мы считаем, что основным инструментом извлечения ренты должно стать увеличение ставок платежей за пользование лесным фондом. В стране, где требуется много времени для введения новых экономических моделей, следует стремиться к совершенствованию уже существующих экономических инструментов, а не создавать новые.

8.5. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ

Следующая стадия в проведении экологической налоговой реформы состоит в решении, вопроса об использовании доходов, получаемых за счет дополнительных рентных платежей за лес (предполагаем, что правительство Новгородской области решило повысить платежи за пользование лесным фондом). Возможны два варианта: новые поступления могут просто увеличить доходную часть бюджета или могут быть «рециклированы», т.е. будут использоваться для компенсации снижения других налогов таким образом, чтобы суммарные доходы бюджета не изменились. Если принято решение о снижении других налогов, то каких именно? Учитывая опыт ЭРН в других странах и теоретические соображения, мы предлагаем «рециклировать» новые доходы таким образом, чтобы эффект был нейтральным для бюджета. В этом случае, возможно будет получение двойного дивиденда.

Теоретически можно уменьшить следующие налоги на труд и капитал:

1. налог на корпоративную прибыль;
2. подоходный налог;
3. социальные отчисления из фонда зарплаты;
4. налог на добавленную стоимость (НДС).

Первая возможность заключается в использовании доходов, полученных областной администрацией от увеличения платежей за пользование лесным фондом (или рентных платежей) для снижения налога на корпоративную прибыль³². Хотя ставки налога на прибыль устанавливаются Правительством РФ, сам налог делится между феде-

ральным и областным бюджетами следующим образом: максимальная ставка налога составляет 30%, из которых 11% идут в федеральный бюджет и 19% в региональный. Органы исполнительной власти субъекта РФ могут по своему усмотрению уменьшить причитающуюся ему долю от 19% до нуля. Если органы исполнительной власти субъекта РФ решат уменьшить региональную ставку налога на прибыль за счет увеличения рентных лесных платежей, то можно сделать это способом «нейтрального бюджета». При этом доход регионального бюджета не изменится, а предприятия (в том числе и лесного сектора) выиграют за счет снижения налога на прибыль. Более высокая прибыль станет стимулом для инвестиций и увеличится занятость, поэтому региональная налогооблагаемая база должна увеличиться. Это должно служить аргументом в пользу принятия такого решения.

Вторая возможность – уменьшение подоходного налога – находится в соответствии с планами федерального правительства уменьшить налогообложение доходов. Высокие ставки подоходного налога приводят к утаиванию доходов и отрицательно влияют на уровень занятости населения. Снижение ставки подоходного налога может привести к улучшению его собираемости, так что налоговые поступления и занятость населения возрастут, так что сможет увеличить уровень потребления, что в свою очередь стимулирует инвестиции*.

Социальные выплаты с фонда зарплаты в настоящее время составляют 38,5%, такие значительные выплаты ложатся бременем на работодателей, увеличивая стоимость труда и снижая уровень экономической активности. Правительство РФ планирует уменьшить эти выплаты до 35% в контексте экономического возрождения страны. Именно социальные выплаты были уменьшены в результате экологических реформ налогообложения в ряде европейских стран. Но в России эти отчисления производятся в федеральные внебюджетные фонды, так что органы исполнительной власти субъекта РФ не могут уменьшить эти отчисления в одностороннем порядке. Так что такой вариант не очень реалистичен.

Четвертый вариант – уменьшение налога на добавленную стоимость – приведет к уменьшению стоимости жизни и стимулирует потребление. Однако, учитывая что всего 15% НДС идет в региональный бюджет, эффект от «уравновешивания»

³² – Как указывалось выше, часть 1 и часть 4 статьи 106 Лесного кодекса РФ предусматривают, что все доходы от повышения ставок платежей выше минимальной поступали в распоряжение лесхозов (см. также прим. ред. на стр. 67).

* Данное предложение фактически уже реализовано в новом Налоговом кодексе РФ. (Прим. ред.).

НДС рентными платежами будет не столь значителен. К тому же НДС является косвенным налогом на потребление. Более богатые слои населения с более высоким уровнем потребления вносят больший вклад в доходы от НДС, чем бедные слои населения. С точки зрения сторонников социального равенства, НДС более приемлем, чем регрессивные налоги, и поэтому его не следует уменьшать в первую очередь. В самом деле, правительство РФ планирует сохранить важную роль НДС в структуре государственных доходов.

Хотя уменьшение налогов на труд и капитал выгодно для экономики в целом, целевое использование части доходов от ЭРН также очень желательно. Лесные ресурсы нуждаются в охране и управлении, которое учитывало бы долгосрочную перспективу. Одной из проблем лесного сектора является слабое использование удаленных от дорог лесов. Но для устойчивого лесопользования надо осваивать и удаленные лесные массивы, если Россия стремится сохранить современные объемы лесозаготовок. Поэтому лесхозы должны улучшить управление лесами. Однако инвентаризация лесных массивов, распределение делянок, выбор способов рубки (выборочная или сплошная), лесовосстановление, защита лесов от пожаров – все эти мероприятия требуют финансирования. Сейчас лесхозы не имеют средств на все эти мероприятия. Некоторые лесопользователи могут частично взять на себя обязательства по уходу за лесами, но не везде это возможно. Как уже указывалось, лесхозы сами рубят и продают лес в нарушение федерального законодательства, но таким образом они получают денежные средства, необходимые для выполнения их прямых обязанностей. Именно здесь нужно целевое использование доходов от ЭРН: часть доходов от платежей за пользование лесным фондом должна идти непосредственно лесхозам для того, чтобы они могли выполнять свои прямые обязанности, и тогда лесхозы не будут заниматься коммерческой рубкой леса и нарушать закон*.

8.6. ВЛИЯНИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Более высокие ставки платежей за пользование лесным фондом фактически приводят к снижению субсидий со стороны государства на ведение лесного хозяйства. Очевидно, что затраты на ведение лесного хозяйства должны быть покрыты за счет доходов от лесопользования. Уменьшение размера субсидий может привести к сокращению отходов древесины на лесозаготовительных предприятиях. В случае, если лесопользователи перенесут свои издержки на потребителей, увеличив цену продукции, то можно ожидать рост эффективности деревообработки.

Более того, если часть доходов, полученных от повышения платежей за пользование лесным фондом, будет направляться на финансирование рационального и устойчивого лесопользования, то это позволит повысить эффективность лесопользования и получить другие экологические выгоды.

8.7. ВЛИЯНИЕ НА СОЦИАЛЬНУЮ СПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ

Улавливание ренты означает налогообложение непроизводственных доходов. Увеличение платежей за пользование лесным фондом приведет к изъятию сверхприбылей в пользу всего общества. Социализация ренты может способствовать более «справедливому» распределению доходов, при условии, что бюджетные доходы тратятся на благо всего общества.

8.8. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ

Сдвиг налогового бремени от труда и капитала к лесной ренте должен привести к увеличению спроса на рабочую силу и капитал в секторах

* В случае целевого использования средств полученных от реализации ЭРН целый ряд хозяйственных функций лесхозов, таких как, например, лесовосстановление, в ряде случаев, может быть передана арендаторам или другим юридическим лицам на конкурсной основе. Предложения представителей Министерства промышленности и транспорта Республики Коми выглядят довольно интересными и разумными. Данное направление использования средств лесного дохода, изымаемого через систему рентных платежей, предусмотрено в концепции реформирования платежей за пользование лесным фондом, одобренной коллегией Министерства природных ресурсов 20.12.2000 г. (Прим. ред.).

производства и обслуживания населения, при этом стимулируется рост производства. Учитывая, что промышленное производство и сектор обслуживания требуют больше затрат труда на единицу ВВП, чем лесной сектор, можно ожидать, что сдвиг налогового бремени стимулирует занятость. Для прогнозирования воздействия налоговой реформы на экономику региона будут использованы экономические модели.

Экологическая реформа налогообложения затронет лесной сектор больше всех других. Для того чтобы предсказать, какие изменения произойдут в лесном секторе в результате увеличения платежей за пользование лесным фондом, мы проанализируем структуру рынка лесоматериалов. В этом отношении противники увеличения платежей указывали, что и так относительно бедные лесозаготовители разорятся (Голуб и др., 1998). Мы можем возразить на это, что:

1. лесозаготовители сами, возможно, присваивают часть лесной ренты;
2. не вся лесная рента улавливается с помощью такой реформы;
3. лесозаготовители могут переложить свои издержки на потребителей;
4. платежи за пользование лесным фондом являются самым удобным экономическим инструментом улавливания лесной ренты в России.

Эти и другие гипотезы будут проверяться в ходе дальнейших исследований.

По мере увеличения платежей за пользование лесным фондом лесозаготовители конечно попытаются увеличить цены на свою продукцию, чтобы компенсировать свои затраты, переложить их на посредников или на конечных потребителей. Успех таких действий будет зависеть от степени монополизации рынка лесопроductов в Новгородской области. Однако, как показывает опыт Республики Коми, они могут сами нести часть расходов, связанных с повышением затрат.

Если платежи за пользование лесным фондом увеличить одновременно в масштабах всей страны или хотя бы Северо-Западного региона, то экономическая теория предсказывает отсутствие каких-либо негативных эффектов для лесозаготовителей. Вертикально-интегрированные компании и местные посредники могут быть в положении олигопсонии на местном рынке, но на об-

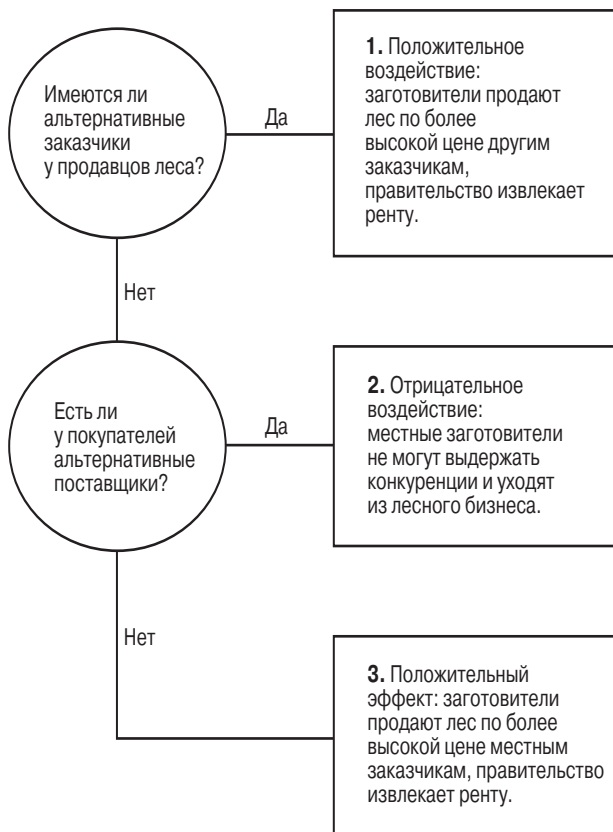
щероссийском рынке они не могут существовать в качестве монополии или даже олигополии, поскольку они поставляют лишь ничтожную долю всей продукции. Они не определяют рыночную цену, а воспринимают ее как данную. Эти компании устанавливают закупочную цену таким образом, чтобы она равнялась сумме затрат и нормальной прибыли продавцов, для того чтобы извлечь максимальную ренту³³. Если не все поставщики устанавливают одинаковую цену, то компании-олигопсонисты покупают у разных компаний по разным ценам, так чтобы каждый поставщик покрыл свои затраты.

Однако, предположение об одном гомогенном рынке не реалистично. Регионы соперничают друг с другом за инвестиции и торговые подряды, так что они не согласятся одновременно увеличить платежи за пользование лесным фондом на одну и ту же величину. На рис. 6 изображены возможные сценарии, при этом мы предполагаем, что участники рынка извлекают ренту, как это имеет место в действительности. Если не существует монопольных ограничений рынка, т.е. если заготовители леса продают древесину по более высокой цене тем, кто согласен ее заплатить, то лесозаготовители ничего не теряют (сценарий 1). Если существует монопольная цена, т.е. лесозаготовители не могут продавать свой товар свободно всем желающим, то возможны два варианта:

- либо покупатели будут иметь возможность выбора и не будут покупать у тех продавцов древесины, которые повысили цену, при этом пострадают продавцы (сценарий 2);
- либо выбора не существует (нельзя не покупать по соображениям количества или качества, или цена у других продавцов будет еще выше), тогда покупатели вынуждены соглашаться с повышением цен, т.е. лесозаготовители перекладывают свои возросшие затраты на покупателей. Если потребителей не устраивает повышение продажной цены древесины, некоторые лесозаготовительные компании со временем вынуждены будут уйти с рынка, и соответственно предложение снизится. Если продавцам древесины удалось переложить свои возросшие затраты на покупателей, то доля присваиваемой ренты на всех звеньях цепи уменьшается, и рынок постепенно становится более эффективным (сценарий 3).

³³ – Эта рента состоит из двух составляющих: первая составляющая (монопольная рента) производится при покупке больших партий товара по ценам ниже, чем равновесная цена на свободном конкурентном рынке, а вторая – это ресурсная рента.

Рис. 6. Влияние платежей за пользование лесным фондом на лесозаготовителей и перерабатывающую промышленность.



Как мы указывали выше, в российском лесном секторе, вероятно, существуют монопольные ограничения свободного рынка на местном уровне (см. раздел 7.4). Существование подобных ограничений в Новгородской области остается предметом дальнейшего исследования. Для ответа на этот вопрос сначала нужно сравнить количество продавцов и покупателей древесины. Потом нужно определить, насколько покупатели ограничены в выборе продавца, и наоборот. Если существуют признаки монополии, то нужно оценить, насколько цена отличается от цены на свободном рынке, в частности, нужно проверить гипотезу о том, что цена покрывает затраты продавцов.

Существование вертикально-интегрированных компаний, таких как ЗАО «Новгородлеспром» может также влиять на цену древесины. Однако если рынок состоит только из таких компаний, то для продавцов просто не существует риска потерять свой бизнес в результате повышения платежей за пользование лесным фондом. На самом деле, основной риск связан с тем, как вертикально-интегрированные компании воспримут повы-

шение ставок платежей за пользование лесным фондом. Эта ситуация будет рассмотрена в следующем разделе.

Если продавцы сразу не смогут переложить свои возросшие издержки на плечи покупателей, может понадобиться переходный период. В этот период продавцы и покупатели будут договариваться о цене.

Если же структурные ограничения рынка не позволяют увеличить платежи за пользование лесным фондом, то можно предложить другие инструменты извлечения ренты, такие как налогообложение сверхприбылей в тех отраслях, которые присваивают ренту. Однако нецелевые налоги на труд и капитал искажают распределение ресурсов. Чистый налог на ренту не будет работать из-за недостатков в практике бухгалтерского учета и аудита. К тому же для введения такого налога потребуются серьезные изменения в законодательстве. Высокие транзакционные издержки могут сделать такую реформу невыгодной для большинства заинтересованных сторон.

В конечном счете, повышение платежей за пользование лесным фондом представляется нам самым реалистичным инструментом улавливания лесной ренты в России. Если правительство России заинтересовано в присвоении лесной ренты, то повышение платежей – самый простой (хотя и не единственный) способ сделать это.

Существует риск того, что в результате повышения платежей лесопромышленные компании «уйдут» из Новгородской области в соседние регионы. Нам представляется, что этот риск невелик, поскольку перемещение капитала сопровождается неизбежными затратами, ведь лесной сектор – это не только заготовка древесины. Деревообрабатывающие комбинаты не могут быть легко перенесены. Но даже перенесение лесозаготовок в новые места сопровождается определенными издержками, поскольку при этом возрастет стоимость транспортировки леса от места заготовки до места переработки. Транспортные расходы составляют значительную долю всех производственных издержек. Если же несколько областей одновременно повысят ставки платежей за пользование лесным фондом, то перемещение производства станет бессмысленным. Но если компания может быть зарегистрирована для уплаты налогов не в той области, где она фактически действует, то может иметь место утечка прибыли из Новгородской области (если она в одностороннем порядке повысит платежи за пользование лесным фондом).

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ

- 9.1. ПОЗИЦИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН
- 9.2. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
- 9.3. ИЗМЕНЧИВОСТЬ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН НА СЫРЬЕ

9.1. ПОЗИЦИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Прежде чем исследовать возможные последствия экологической реформы налогообложения, необходимо удостовериться в реалистичности самой реформы. Для этого ответим на вопрос, какие политические силы заинтересованы в такой реформе? Можно выделить, по крайней мере, десять «заинтересованных сторон», включая три правительственных уровня (федеральные, региональные и местные), три уровня управления в Лесной службе (федеральный, региональный, местный), три основные группы лесной промышленности (заготовители, обработчики, вертикально-интегрированные компании) и торговые посредники. Все эти заинтересованные стороны присваивают себе некоторую часть лесной ренты. Для упрощения теоретического анализа предположим, что увеличение доли присваиваемой ими ренты может произойти только путем увеличения платежей за пользование лесным фондом.

В таблице 22 приведено обобщение возможных реакций заинтересованных сторон на предлагаемые меры по экологическому сдвигу налогооблагаемой базы, причем реакция прогнозируется по каждой составляющей пакета мероприятий ЭРН. Реакция всех заинтересованных сторон на каждое мероприятие (от А до I) оценивается по количеству баллов (от 1 до 9). Каждое мероприятие (от А до I) может поддерживаться или, наоборот, отвергаться каждой из заинтересованных сторон, соответственно оценка мероприятия принимает-

ся равный +1 (в случае поддержки) или -1 (в случае не согласия). Потом набранные баллы подсчитываются для каждой заинтересованной стороны. Если полная сумма баллов равна +9, это означает, что данная заинтересованная сторона поддерживает все этапы реформы, а если сумма составляет -9 – отрицательно относится ко всем мероприятиям.

Меры перечислены ниже:

- A Более точно определить затраты на заготовку леса в данной местности. После уточнения затрат можно будет уточнить и ставки платежей за пользование лесным фондом.
- B Собрать более полную информацию о лесах означает улучшить инвентаризацию древесных и других лесных ресурсов, чтобы продавцы и покупатели лесных участков знали их истинную стоимость.
- C Улучшить пользование лесами – значит, в том числе, и продажу на лесных аукционах права на рубку соответствующих участков, внедрение более рациональных способов рубки, прокладку лесных дорог и другие мероприятия.
- D «Прозрачность» лесных аукционов – означает наличие на них свободной конкуренции между покупателями, что способствует выявлению истинных размеров лесной ренты и ее улавливанию.
- E Регулирование лесной олигопсонии – означает ограничение монопольного положения предприятий лесоперерабатывающего комплекса и посредников в лесной промышленности. Целью здесь является обеспечение более свободного рынка, стремление к его открытости.
- F Лесхозы должны ограничить свою деятельность только основными функциями по управлению лесами и не производить коммерческих рубок леса под видом санитарных рубок.
- G Платежи за пользование лесным фондом должны различаться в зависимости от конкретных местных условий, влияющих на производство лесной ренты.
- H Рециклирование доходов означает использование доходов от повышения ставок платежей за пользование лесным фондом для уменьшения налогов на труд и капитал.

- I Кроме уменьшения налогов на капитал и рабочую силу, часть доходов можно использовать целевым образом, т.е. инвестировать в управление лесами и охрану природы.
1. Федеральная лесная служба³⁴ заинтересована в улучшении управления лесными ресурсами, в том числе и в урегулировании отношений на рынке лесоматериалов. Трудно предвидеть реакцию Федеральной лесной службы на рециклирование доходов, потому что она не занимается налоговой политикой, хотя, вероятно, она выступит против использования полученных доходов вне лесного сектора. Федеральная лесная служба утверждает, что в настоящее время у нее не хватает бюджетных средств для финансирования мероприятий по управлению лесным фондом, поэтому предложение о целевом использовании средств будет поддержано (Кузмичев, 2000).
 2. Органы управления лесным хозяйством в субъектах РФ тоже заинтересованы в улучшении управления лесными ресурсами (мероприятия A-C), но неизвестна ее реакция на регулирование рынка лесопродуктов (мероприятия D-G). Она может быть даже заинтересована в сохранении непрозрачности лесного рынка и существующих ограничениях свободной торговли (искажениях рынка). Частные интересы могут здесь вступить в противоречия с общественными. Также неизвестна реакция региональных управлений лесным хозяйством на рециклирование доходов для уменьшения налогов на труд и капитал.
 3. По причинам, сходным с позицией органов управления лесным хозяйством в субъекте РФ, реакция лесхозов на улучшение управления лесными ресурсами будет положительной, но трудно предвидеть их реакцию на регулирование рынка. Совершенно ясно, что лесхозы негативно отнесутся к ограничению их полномочий (см. разделы 7.1 и 7.4). Лесхозы должны одобрить повышение ставок платежей за пользование лесным фондом, поскольку они получают все доходы от этих платежей в соответствии с Лесным кодексом РФ 1997 г.*. По этой же самой причине лесхозы будут против рециклирования этих доходов.
 4. С точки зрения управления общественными ресурсами, Правительство РФ должно под-

³⁴ – После 17 мая 2000г. Федеральная служба лесного хозяйства России ликвидирована, а ее функции переданы Министерству природных ресурсов.

* Лесхозы получают только часть доходов в размере превышения лесных податей над минимальными ставками платы за древесину. (Прим. ред.).

Таблица 22. Возможная реакция на сдвиг налоговой базы.

| Предполагаемые мероприятия по осуществлению реформы | Лесная служба | | | Администрация | | | Лесная промышленность | | | |
|---|--------------------------|---------------------------|----------------------|---------------|--------------|---------|-----------------------|-------------|------------------|----------|
| | Федеральная ^а | Региональная ^б | Местная ^с | Федеральная | Региональная | Местная | Заготовители | Обработчики | ВИК ^д | Торговцы |
| А Более точное определение затрат лесного сектора | + | + | + | + | + | + | - | - | - | ? |
| В Точная информация о состоянии лесов | + | + | + | + | + | + | ? | ? | ? | ? |
| С Совершенствование использования лесов | + | + | + | + | + | + | ? | ? | ? | ? |
| Д Прозрачность лесных аукционов | + | ? | ? | + | ? | ? | ? | ? | ? | ? |
| Е Регулирование олигопсонии на лесном рынке | + | ? | ? | + | ? | ? | + | ? | - | - |
| Ф Ограничить функции лесхозов только управлением лесами | + | ? | - | + | ? | ? | + | + | + | ? |
| Г Дифференцирование ставок платежей за пользование лесным фондом | + | + | + | + | ? | ? | - | - | - | - |
| Н Рециклирование доходов от платежей | - | - | - | ? | + | + | + | + | + | + |
| І Целевое использование доходов только для управления лесами | + | + | + | - | - | - | + | - | - | - |
| Сумма | 7 | 4 | 3 | 6 | 3 | 3 | 2 | -1 | -2 | -2 |

Примечания:

а – Федеральный орган управления лесным хозяйством (также см. сноску 34.)

б – Орган управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации.

с – Лесхоз.

д – ВИК – вертикально-интегрированные компании.

Обозначения: «+» означает положительную реакцию, численно равную +1, «-» означает отрицательную реакцию, численно равную -1, «?» означает неопределенность, ей присваивается значение 0.

держивать все предложенные меры, возможно за исключением предложения о рециклировании доходов и целевом использовании средств для управления лесами. Министерство финансов, вероятно, предпочтет использовать дополнительные доходы для пополнения государственного бюджета. Поэтому Министерство финансов выступит против целевого использования средств, особенно учитывая современную тенденцию к консолидации доходов. Как указывалось выше, Правительство РФ поддерживало предложение об уменьшении подоходного налога и поэтому будет искать альтернативные налоговые источники получения доходов.

5. Органы исполнительной власти субъекта РФ приветствуют меры по улучшению управления лесными ресурсами, как и орган управления лесным хозяйством в субъекте РФ. Можно предполагать, что они также поддержат меры по регулированию рынка. Но в отличие от Правительства РФ и органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ неоднозначно реагируют на повышение ставок платежей за пользование лесным фондом. На них лежит ответственность за проведение лесных аукционов и других продаж, они также собирают указанные платежи (лесхозы только организуют лесные аукционы и продажи и заседают в арбитражных комиссиях). Поскольку увеличение платежей означает получение дополнительных доходов и, возможно, приведет к увеличению эффективности лесного рынка, то таким образом, органы исполнительной власти субъекта РФ должны поддержать идею об увеличении платежей. Они также заинтересованы в привлечении инвестиций в лесной сектор. Но для инвесторов повышение платежей означает повышение затрат и снижение прибыли (или ренты), так что возможны доводы против повышения платежей. Инвестиции, сделанные до повышения платежей, создают новые рабочие места и увеличивают налоговую базу. Поэтому областная администрация может выступить как за, так и против повышения платежей за пользование лесным фондом. В отличие от Правительства РФ и органов управления лесным хозяйством в субъекте РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ должны поддержать идею о рециклировании доходов для снижения налогов на труд и капитал. Регионы обычно стремятся уменьшить налоговое бремя на новые инвестиции и поэтому рециклирование доходов от платежей за

пользование лесным фондом позволит им снизить другие налоги без ущерба для бюджета. По этой же причине органы исполнительной власти субъекта РФ будут против целевого использования средств.

6. Реакция органов местного самоуправления в основном будет совпадать с реакцией органов исполнительной власти субъекта РФ.
7. Лесозаготовительные компании не одобряют повышения своих производственных затрат, если оно приведет к снижению прибылей. Их реакция на предложение об улучшении управления лесами должна быть нейтральной, но меры, направленные на ограничение олигопсонии на лесном рынке, должны приветствоваться. Компании выступают против увеличения платежей, но поддерживают предложение о рециклировании доходов (особенно если это рециклирование приведет к снижению их налогов). Компании также должны поддержать целевое использование средств, поскольку это способствует устойчивому снабжению их сырьем.
8. Древоперерабатывающие предприятия, в основном, будут реагировать так же, как и лесозаготовители, за исключением вопроса о регулировании олигопсонии. Некоторые древоперерабатывающие фирмы получают дополнительную прибыль от олигопсонии на рынке лесопродуктов.
9. Вертикально-интегрированные компании (ВИК) – это такие предприятия, которые занимаются как заготовкой, так и переработкой леса, иногда еще и торговлей. Они поддерживают предложение об ограничении функций лесхозов только управлением лесами и предложение о рециклировании доходов лесного сектора, но будут противодействовать любым мерам, направленным на ограничение их прибылей, в том числе таким, как точное определение затрат, регулирование олигопсонии, повышение платежей за пользование лесным фондом. Они должны нейтрально отнестись к изменениям в управлении лесными ресурсами.
10. Торговые фирмы должны выступить против мероприятий, направленных на снижение доли улавливаемой ими лесной ренты (мероприятия E, F, H). Они будут поддерживать рециклирование доходов, и нейтрально отнестись к изменению в процедуре оценки затрат, поскольку изменение затрат, в конечном счете, приведет и к соответствующему изменению цены.

Анализируя итоговые «суммы баллов» в таблице 22, можно отметить, что, как и следовало ожидать, самым большим сторонником «экологического» сдвига налогооблагаемой базы с труда и капитала на лесную ренту являются федеральные власти, тогда как вертикально-интегрированные компании, предприятия-переработчики и торгующие организации выступают против таких мер или относятся к ним нейтрально. Для успеха реформы необходимо преодолеть эту оппозицию лучшим информированием, компенсационными мероприятиями, выдвижением экономических альтернатив или политическим путем.

9.2. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Еще одно важное явление, которое необходимо обсудить в этом разделе, это бюджетный федерализм. Поскольку налоговые сборы от природных ресурсов делятся между всеми тремя уровнями власти, это весьма чувствительный вопрос.

Статья 72 Конституции Российской Федерации провозглашает совместное ведение (Правительством РФ и 89 субъектами Федерации) земель, недр, водными и другими природными ресурсами. Процедуры и законодательство, регулирующие такое пользование, также должны вырабатываться совместно, в том числе административное, административно-процедурное, трудовое, семейное, и природоохранное законодательство. Конституция не определяет порядок пользования и управления ресурсами. Не удивительно, что часто федеральная и региональные администрации спорят о порядке распределения налоговых поступлений от природных ресурсов (McLure, 1994; McLure et al., 1996). Например, в 1997 – 1998 гг. правительства Карелии и Хабаровского края оспаривали федеральную собственность на леса в Конституционном суде, но проиграли.

Согласие по вопросу о распределении налоговых поступлений зависит от региональной концентрации ресурсов. Например, добыча нефти и природного газа, в основном, сконцентрирована в двух автономных округах: Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком. Около трех четвертей добычи руд металлов в 1995 г. приходилось на 10 субъектов федерации. Так что доходы от использования природных ресурсов сконцентрированы в небольшом числе субъектов федерации. В 1997 г. три наиболее богатых природными ресурсами региона собрали 46,9% всех региональных налогов

и платежей за природные ресурсы, а пять других наиболее богатых собрали 52,7% (Klotsvog and Kushnikova, 1998; USGTAT, 1998a).

В литературе по бюджетному федерализму обсуждается вопрос о распределении доходов от природных ресурсов. Правительство РФ имеет право на часть доходов, поскольку оно обеспечивает:

1. стабильность доходов всех регионов;
2. экономическую эффективность;
3. справедливое распределение на горизонтальном уровне;
4. государственную собственность на природные ресурсы.

Есть аргументы в пользу прав региональных властей, поскольку:

1. они несут затраты по добыче ресурсов на местах;
2. на их территориях находятся природные богатства;
3. право на присвоение рентных доходов удержит их от выхода из федерации (McLure, 1994; McLure et al., 1996; USGTAT, 1998a).

Таблица 23 представляет пропорции, в которых делятся доходы от использования некоторых природных ресурсов между тремя уровнями власти. Интересно, что только доходы от трех типов ресурсов (пользование недрами, плата за землю и плата за загрязнение) делятся между всеми тремя уровнями власти. Акцизы за нефть и природный газ, а так же плата за пользование водными биоресурсами целиком достаются федеральному правительству. Плату за водопользование и водоочистку получают только органы местного самоуправления.

Такое распределение доходов установлено законом, но в реальной жизни пропорции могут меняться. На самом деле в региональных и местных бюджетах остается больше доходов, чем предусмотрено законодательством, поскольку органы власти на местах не хотят платить в федеральный бюджет причитающуюся ему долю. В отличие от таблицы 23, где показано, что большая часть налоговых поступлений за использование природных ресурсов в соответствии с законодательством должна направляться регионами в федеральный бюджет, таблица 24 свидетельствует, что фактически региональные и местные власти удерживают в своих бюджетах около 80% всех поступлений от налогов и сборов, связанных с природными ресурсами.

Таблица 23. Распределение доходов от использования некоторых природных ресурсов между тремя уровнями власти в России.

| Тип платежа | Федеральная доля | Региональная доля | Доля местной администрации |
|---|------------------|-------------------|----------------------------|
| Плата за пользование недрами (нефть и газ) | 40 | 30 | 30 |
| Плата за пользование недрами (кроме нефти и газа) | 25 | 25 | 50 |
| Пользование подземными водами | 40 | 60 | 0 |
| Акцизы на нефть | 100 | 0 | 0 |
| Акцизы на природный газ | 100 | 0 | 0 |
| Плата за перемещение нефти ^a | 20 (100) | 20 (0) | 0 |
| Лесные платежи ^b | 40 | 60 | 0 (100) |
| Пользование поверхностными водами | 40 | 60 | 0 |
| Пользование водными биоресурсами ^c | 100 | 0 | 0 |
| Плата за загрязнение ^d | 19 | 27 | 54 |
| Плата за водопользование и водоочистку ^e | 0 | 0 | 100 |
| Земельный налог и аренда земли | 30 | 20 | 50 |

^a – 20% идет в федеральный фонд по восстановлению минеральной базы, 20% идет в региональный фонд по восстановлению минеральной базы. Остальные 60% остаются у компании, производящей разработку недр, в соответствии с соглашением с Министерством природных ресурсов. Если компания не занимается такой деятельностью, то 100% платежей идет в федеральный фонд по перемещению минеральной базы.

^b – Разбивка соответствует доходам, получаемым при минимальной ставке платежей. Все доходы сверх этого поступают в местные лесхозы.

^c – Платежи поступают в федеральный фонд по управлению, защите и репродукции биоресурсов.

^d – Доходы разделяются на две части: одна идет в государственный бюджет, а другая – в целевые экологические фонды. Федеральная часть делится в пропорции 10% в бюджет и 90% в федеральный экофонд, а региональная и местная части идут в областные и местные экологические фонды.

^e – Все доходы идут на восполнение затрат муниципальных предприятий Водоканала.

Источник: Правительство РФ, 1996; Роскошная, 2000; Ежов, 2000; Тумова, 2000; East-West Institute, 1999; ИТЭИ, 1998; Summers, 2000; USGTAT, 1998a;.

Таблица 24. Реальное распределение доходов среди различных уровней власти (1998).

| | Федеральный | | Региональный | | Местный | | Всего | |
|---------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | млрд. руб. | % от общего | млрд. руб. | % от общего | млрд. руб. | % от общего | млрд. руб. | % от общего |
| Налог на корпоративную прибыль | 35 | 38% | 36 | 39% | 21 | 23% | 93 | 100% |
| Подходный налог | 0 | 0% | 26 | 37% | 44 | 62% | 71 | 100% |
| НДС | 105 | 67% | 33 | 21% | 19 | 12% | 156 | 100% |
| Акцизы | 52 | 77% | 12 | 17% | 4 | 6% | 68 | 100% |
| Налог на собственность | 0 | 0% | 23 | 49% | 24 | 51% | 47 | 100% |
| Налоги на природные ресурсы | 3 | 14% | 9 | 41% | 10 | 45% | 23 | 100% |
| Таможенная пошлина | 37 | 100% | 0 | 0% | 0 | 0% | 37 | 100% |
| Другие налоги | 4 | 8% | 14 | 30% | 30 | 63% | 48 | 100% |
| Суммарные налоговые поступления | 236 | 44% | 154 | 28% | 153 | 28% | 542 | 100% |
| Неналоговые поступления | 40 | 45% | 14 | 43% | 10 | 12% | 64 | 100% |
| Поступления в бюджетные фонды | 26 | 59% | 18 | 41% | 0 | 0% | 44 | 100% |
| Совокупный доход | 302 | 46% | 186 | 29% | 163 | 25% | 650 | 100% |

Источник: USGTAT, 1998a.

Бюджетный федерализм влияет на успех ЭРН, т.е. экологического сдвига налогооблагаемой базы в сторону рентных платежей, по двум причинам. Во-первых, согласятся ли регионы с увеличением налогообложения природных ресурсов, если значительная часть дополнительных доходов будет направляться в Москву? Как следует из таблицы 23, значительная часть дополнительных доходов от увеличения таких налогов действительно должна уходить из региона, в котором разрабатываются природные ресурсы. Поэтому регионы могут выступить против ЭРН. Однако, исходя из данных таблицы 24, региональные и местные власти на самом деле оставляют себе большую часть

налоговых поступлений от природных ресурсов. Более того, применительно к лесным ресурсам это обстоятельство не является принципиальным, т.к. дополнительные доходы от платежей за пользование лесным фондом все равно должны направляться в местные лесхозы. Поэтому лесные регионы должны поддержать реформу.

Во-вторых, сможет ли Россия как федерация обеспечить функционирование налоговой системы, которая опирается, в основном, на природные ресурсы? Эксперты в экологическом финансировании утверждают, что Россия может только выиграть, если будет увеличена «федеральная» доля поступлений от экологических налогов, по-

скольку выгоды от такой реформы превысят затраты. Регионы все равно получают доходы от других налогов, которые связаны с налогами на природные ресурсы (USGTAT, 1998b). Вопрос о распределении поступлений от налогов на природные ресурсы должен обязательно быть решен в ходе реформы по экологическому сдвигу налогооблагаемой базы.

Новая правительственная стратегия экономического развития предполагает «включение в ключевые федеральные налоги... платы за пользование неравномерно распределенными природными ресурсами (в основном это плата за разработку углеводородов и другого экспортного сырья)... в то время как региональные налоги... могут включать... платежи за пользование лесным фондом, водными ресурсами, и широко распространенными минеральными ресурсами». Таким образом, правительственная стратегия предлагает ввести различие между «широко распространенными» и «неравномерно распределенными» природными ресурсами, причем доходы от первых должны идти в региональные бюджеты, а от вторых – в федеральный бюджет. Однако такое различие довольно искусственно, поскольку различия в природных богатствах определяются, в основном, не абсолютными количествами запасов ресурсов, а скорее внутренней ценностью (т.е. рентой), связанной с данным ресурсом, которая зависит от величины запасов ресурса, его качества и расстояния до рынков. Например, Сибирь очень богата лесными и ископаемыми ресурсами, но большие расстояния делают эти ресурсы очень дорогими, так что их невыгодно разрабатывать.

Если налоги на природные ресурсы должны составить большую часть доходов бюджета, как предполагает правительственная стратегия, то желательно в большей степени централизовать эти доходы. В современной ситуации доходы не только остаются в основном в регионах, но даже происходят явные нарушения финансового законодательства, как показывает таблица 24. Если произойдет сдвиг налогооблагаемой базы в пользу налогов на природные ресурсы, то в такой ситуации финансовое неравенство регионов только увеличится, поскольку богатые природными ресурсами регионы станут еще богаче, а бедные еще беднее. Федеральный бюджет недополучит своей доли, и бедные регионы не смогут получить дотации из федерального бюджета.

9.3. ИЗМЕНЧИВОСТЬ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ЦЕН НА СЫРЬЕ

Наконец, перспектива налоговой реформы должна быть рассмотрена в ее связи с относительной нестабильностью цен на основные ресурсы. Цена нефти, к примеру, сильно менялась за последние два года, поднявшись от 10 долл. США до 30 долл. США за баррель. Россия, как экспортер нефти, сильно выиграла от такого подъема цен, поскольку налоги на экспортную выручку также возросли. Во время подъема мировых цен увеличивается и рента, связанная с природными ресурсами, а вместе с тем увеличивается и та часть ренты, которую может уловить государство. Напротив, когда цены снижаются, то сверхприбыль тоже падает, и государство получает меньше рентных доходов. Эта взаимосвязь очень важна для баланса бюджетных доходов, особенно если ожидается рост доли рентных доходов в государственном бюджете за счет снижения других налогов. Хорошая налоговая система должна обеспечивать стабильный уровень доходов. Поскольку государство не может влиять на динамику мировых цен, то доля рентных доходов в бюджете не должна превышать некоторого порогового уровня, иначе стабильность доходов государственного бюджета окажется под угрозой. Однако это не должно препятствовать стремлению государства к оценке и улавливанию рентных доходов. Стабильность бюджета обеспечивается диверсификацией источников доходов, а повышение эффективности распределения ресурсов требует устранения искажающего влияния налогов. Нужно уметь находить баланс между двумя этими потенциально противоречивыми целями.

ВЫВОДЫ

Данная работа началась с теоретического обсуждения возможностей экологического сдвига налогов и анализа накопленного в Европе опыта таких реформ. Во многих странах повышение платежей за загрязнение сопровождалось одновременным уменьшением налогов на труд и капитал, что обеспечило одновременно и улучшение качества окружающей среды, и повышение занятости и экономической активности.

Потом мы обсудили потенциальные выгоды экологической налоговой реформы в России, которая, однако, должна отличаться от европейских реформ. Поскольку проблема загрязнения окружающей среды в большинстве регионов России не стоит столь остро (например, Новгородская область довольно «чистая»), то финансовый потенциал платежей за загрязнение невысок (они дают ничтожную часть бюджетных доходов). В то же время, с повышением платежей за загрязнение связан большой экономический риск, так как крупные предприятия-загрязнители, как правило, важны для обеспечения занятости в регионе и его экономических показателей.

Вместо того чтобы корректировать негативные внешние эффекты, связанные с загрязнением, предлагается осуществить экологическую реформу налоговой системы в России путем улавливания рентных доходов, связанных с эксплуатацией природных ресурсов. Частные компании присваивают значительные рентные доходы, связанные с разработкой природных ресурсов, от энергоре-

сурсов до лесных и водных биоресурсов. Общество теряет потенциально важный источник доходов. Если хотя бы часть этих доходов будет уловлена государством и реинвестирована, то Россия сможет ускорить переход к устойчивому экономическому развитию, снизить налоговое бремя на труд и капитал, получить другие косвенные выгоды от более рационального использования природных ресурсов.

Наилучший способ реинвестирования полученных доходов – весьма сложный вопрос. Правительство РФ, например, сможет оказать финансовую помощь конкретным проектам в промышленности. Однако в рыночной экономике роль государства как прямого инвестора не должна быть преувеличена, ведь основной функцией государства становится создание благоприятного климата для частных предпринимателей. Примерами могут служить Нефтяной фонд правительства Норвегии или Угольный трастовый фонд Монтаны. В обоих случаях государство расходует только банковский процент с капитала фондов. Основной целью этих фондов является сохранение сегодняшнего богатства для будущих поколений. Напротив, в современной России значительная часть ресурсной ренты присваивается частными компаниями без всякой пользы для будущих поколений.

Экономисты высказывают мнение, что даже присвоенная рента, в конечном счете, реинвестируется. Однако мы смотрим на ренту как на общественную собственность, которая должна реинвестироваться с пользой для общества в целом. Поэтому рост прибылей частных компаний не может

нами рассматриваться как разумный способ использования ресурсной ренты.

Многие российские ученые поддерживали идею экологической реформы налогов, но эта идея практически не обсуждалась на высоком политическом уровне. Некоторые регионы, тем не менее, уже предприняли шаги в направлении такой реформы, поскольку осознали потенциальные экономические выгоды, связанные с ЭРН. Эти эксперименты заслуживают внимательного изучения и, возможно, станут примером для всей страны.

Завершают работу материалы по исследованию лесных ресурсов Новгородской области, в которых предлагается конкретный способ улавливания лесной ренты и использования полученных доходов в регионе для уменьшения налогов на рабочую силу и инвестиции. Возможно также целевое использование части полученных дополнительных средств на улучшение управления лесными ресурсами. Если лесная рента составит от 5% до 10% доходов консолидированного бюджета региона, то налоги можно будет сократить на несколько процентов, что весьма существенно для экономики региона. Новгородская область также имеет важное преимущество: близость к международным рынкам.

Количественные результаты настоящего исследования, а именно – оценки лесной ренты в шести регионах России, носят индикативный характер. Цель исследования – наметить контуры экологической налоговой реформы и предложить методы ее осуществления. Однако результаты исследования нельзя рассматривать как точный рецепт реформы, основанный на надежных численных данных. Наши численные оценки должны лишь стимулировать дальнейшие исследования в этом направлении. Если предприятия лесного сектора будут оспаривать результаты нашего исследования, то им придется делать это с цифрами в руках. Поскольку только сами предприятия точно знают свои производственные затраты, то они и должны выступить инициаторами обсуждения реформы на политическом уровне. Только при условии точной оценки затрат можно говорить о дифференциации рентных платежей за пользование лесным фондом.

Выполненного научного анализа недостаточно для реформирования лесного сектора России. Необходима дифференциация платежей для учета всех рентообразующих факторов, связанных с географическим положением предприятий. Наши численные оценки лесной ренты носят, в основном, иллюстративный характер, на их основании

нельзя установить «правильные» ставки платежей за пользование лесным фондом. Для этого нужно либо оценивать затраты каждого предприятия лесного сектора, либо внедрить систему торгов, на которых продаются долгосрочные права на пользование участками лесного фонда. Более точная оценка затрат лесозаготовителей должна стать предметом дальнейших исследований, а внедрение системы торгов – одна из целей экологической реформы, основанной на межстрановых сопоставлениях.

Поскольку многие российские регионы (в отличие от Новгородской области) находятся далеко от рынков сбыта лесоматериалов, то в масштабах всей страны улавливания лесной ренты может быть недостаточно для финансирования мер по уменьшению налогов на труд и капитал в таком масштабе, как это возможно в Новгородской области.

Платежи за пользование лесным фондом – наиболее практичный финансовый инструмент улавливания лесной ренты в России. Нецелевые налоги на труд и капитал искажают распределение экономических ресурсов, а налоговая рента в чистом виде не будет работать при современном несовершенстве системы бухгалтерского учета и аудита. Если Правительство РФ решит принять меры к улавливанию лесной ренты, то повышение ставок платежей за пользование лесным фондом является необходимым, хотя, возможно, не единственным инструментом в достижении этой цели.

Россия богата также другими ценными природными ресурсами – нефтью, природным газом, углем, металлами и алмазами, биологическими ресурсами (например, рыбными и морскими беспозвоночными). Если удастся улавливать ренту, производимую всеми этими ресурсами, то будет найден стабильный источник бюджетных доходов для компенсации снижения искажающих налогов на труд и капитал в масштабах всей страны.

БЛАГОДАРНОСТИ

Автор благодарит Олега Эйсмонта и Анатолия Петрова за научную поддержку, Рената Перелета за консультации и редактирование. Ценную информацию и комментарии предоставили Сергей Питовранов, Сергей Починков, Вели-Матти Рутконен (Veli-Matti Rytönen), Анна-Лиза Муллунен (Anna-Liisa Myllynen), Мирья Яаскелайнен (Mirja Jaaskelainen), Галина Титова, Татьяна Роскошная, Сергей Ежов, Евгений Шварц, Василий Спиридонов и Андрей Птичников. Автор благодарит также Владимира Литвинова, Ирину Елистратову и Анну Витюшкину за сбор данных и помощь в исследовании, проведенном в Новгородской области.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- ВВП** – Внутренний валовой продукт
- ВИК** – Вертикально-интегрированные компании
- ВИПКЛХ** – Всероссийский институт повышения квалификации работников лесного хозяйства
- ВНИПИЭЛеспром** – Всероссийский научно-исследовательский и проектный институт экономики лесной промышленности
- ВСВ** – Временно согласованный выброс
- ГНИВЦ** – Государственный научно-исследовательский вычислительный центр
- МРОТ** – Минимальный размер оплаты труда
- НДС** – Налог на добавленную стоимость
- НИА** – Научно-исследовательская академия
- НТЭИ** – Независимый топливно-энергетический институт
- ОБУВ** – Ориентировочно безопасный уровень выбросов
- ПДВ** – Предельно допустимый уровень выбросов
- ПДК** – Предельно допустимая концентрация
- РФ** – Российская Федерация
- ЦБР** – Центральный Банк России
- ЦСУ РСФСР** – Центральное статистическое управление Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
- ЦЭПР** – Центр экологической политики России
- ЭРН** – Экологическая реформа налогообложения
- BROC** – Bureau for Regional Oriental Campaigns
- CARD** – Center for Agricultural and Rural Development
- CIF** – Cost, Insurance and Freight
- FOB** – Free on Board
- IEA** – International Energy Agency
- IMF** – International Monetary Fund
- NAPA** – National Academy of Public Administration
- OECD** – Organisation for Economic Cooperation and Development
- RCN** – Russian Conservation News
- USGTAT** – United States Government Technical Assistance Team in the Russian Federation
- USIA** – United States Information Agency
- WWF** – World Wide Fund for Nature (Всемирный фонд дикой природы)

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Попенная плата в развитых странах и в России

| | |
|---|--|
| Финляндия (средние данные по стране на декабрь 1998 г.) | |
| сосновый пиловочник | 274 финн. марка/54,8 долл. США |
| еловый пиловочник | 229 финн. марка/45,8 долл. США |
| березовый пиловочник | 271 финн. марка/54,2 долл. США |
| сосновые балансы | 94 финн. марка/18,8 долл. США |
| еловые балансы | 133 финн. марка/26,6 долл. США |
| березовые балансы | 93 финн. марка/18,6 долл. США |
| Канада (данные на 4 квартал 1998 г.) | |
| средняя цена за обезличенный кубометр древесины на корню | 18,90 кан. долл./12,32 долл. США |
| Россия , средняя цена за обезличенный кубометр древесины на корню (минимальные ставки) | |
| 1998 г. | (оценка) 11,7 руб./0,61 долл. США |
| 1999 г. | (с учетом планируемого повышения ставок в 1,4 раза) 16,4 руб./0,68 долл. США |

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1999 г. были увеличены в 1,5-4,5 раза минимальные ставки платы за древесину ценных лесных пород (дуб, бук, ясень), однако по основным заготавливаемым и экспортируемым породам по-прежнему только планируется повысить ставки в 1,4 раза по сравнению с уровнем сентября 1997 г.

В ряде регионов действуют региональные ставки, в 2-2,5 раза превышающие минимальные, т.е. примерно 1,22 долл. США.

Источник: Чупров В., «Шведы в Коми», Лесной бюллетень №10, 1999.

www.forest.ru

2. Платежи за использование биоресурсов суши

Все звери и птицы, обитающие в состоянии естественной свободы или специально выпущенные в уголья, и отнесенные к объектам охоты, составляют государственный охотничий фонд. За пользование охотфондом, т.е. охоту, взимается плата. Эти выплаты могут быть подразделены на две группы.

Выплаты государству

Выплаты физических лиц. Прежде всего, охотники ежегодно оплачивают пошлину в размере 0,1 МРОТ. Далее охотники приобретают лицензии

на добычу тех или иных охотничьих видов, стоимость лицензии зависит от вида животного. На крупных животных, как правило, лицензии выдаются по принципу «одна лицензия – одно животное». На некоторые виды дичи лицензии выдаются не на количество животных, а на время охоты, при этом стоимость лицензии на десять дней охоты ниже десятикратной цены однодневной лицензии, а месячная лицензия заметно дешевле трех десятидневных. Самая дешёвая лицензия – сезонная. Правительством РФ установлены предельные размеры стоимости лицензий в МРОТ. В соответствующем постановлении Правительства сказано, что «конкретные размеры платы за пользование указанными объектами животного мира устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в

| | |
|---|-----|
| Лось, олень благородный (европейский, кавказский, марал, изюбрь), овцебык | 20 |
| Пятнистый олень, лань | 10 |
| Косуля, дикий кабан, дикий северный олень, снежный баран, сибирский горный козел, тур (кавказский, дагестанский), сайгак, муфлон, серна | 5 |
| Кабарга | 4 |
| Соболь | 10 |
| Бобр, выдра, песец, рысь, росомаха | 6 |
| Куница (лесная, каменная), норка (европейская, американская), кидус | 5 |
| Харза, лисица, енотовидная собака, енот-полоскун, корсак | 4 |
| Хорь (лесной, степной), колонок, солонгой, горностай, кот дикий (лесной, камышовый), сурок | 2 |
| Ондатра | 1 |
| Белка, летяга, ласка, суслик-песчаник | 0,5 |
| Крот, бурундук | 0,1 |
| Медведь бурый | 10 |
| Барсук | 4 |
| Зайцы, дикий кролик | 1 |
| Охотничьи птицы | 0,6 |

В случае причинения ущерба государственному охотничьему фонду на территории государственных заповедников ущерб исчисляется в двойном размере. За раскопку выводковых нор барсуков, лисицы, корсака, енотовидной собаки, сурка, выдры, дикого кролика, а также разрушение жилищ ондатры и бобра или плотин бобра ущерб взыскивается в трехкратном размере от суммы иска за особь соответствующего вида. Ущерб, причиненный незаконной добычей видов животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, исчисляется по специальным таксам.

соответствии с указанными предельными размерами и с учетом затрат на мероприятия по комплексному использованию, охране и воспроизводству объектов животного мира, их защите от вредных воздействий, на ведение государственного мониторинга объектов животного мира, научно – исследовательские работы, а также на иные цели, связанные с охраной, воспроизводством и устойчивым использованием этих объектов животного мира и среды их обитания».

Выплаты юридических лиц. Охотпользователи – юридические лица – всевозможные общества и клубы охотников и рыболовов, охотничьи промысловые хозяйства, ныне акционированные, имеют закрепленные за ними охотничьи угодья и ведут на этих угодьях деятельность в соответствии с полученной каждым из них на каждый отдельный участок охотугодий лицензией на право пользование животным миром. За лицензию Минсельхозпродом взимается плата. Со своих прибылей охотпользователи платят налоги в бюджет.

Выплаты охотпользователям

Охотпользователи выдают путевки на охоту в закрепленных за ними угодьях. Цены на путевки зависят от вида животного, на которого ведется охота и сроков. При этом, как правило, соблюдается принцип снижения стоимости дня охоты по мере увеличения числа этих дней. Стоимость путевок сильно варьирует от хозяйства к хозяйству и в разных субъектах федерации. Цены на одни и те же виды могут различаться в несколько раз. Охотпользователи также взимают с охотников плату за различные «околоохотничьи» услуги (сопровождение егерем, лодки, собаки, устройство шалашей и т.п.), а так же за ночлег, баню, транспорт и пр.

Выплаты за нарушения порядка пользования животным миром

За нарушения в соответствии со Статьей 85 КоАП взимается штраф от 0,5 до 1,0 МРОТ. В случае незаконной добычи какого-либо животного или причинении иного вреда госохотфонду с нарушителей в компенсацию этого вреда взыскиваются также иски в соответствии с утвержденными таксами (в МРОТ).

Источник: Вайсман А.Л., Программа «TRAFFIC» (Персональное сообщение).

3. Выписка из Налогового кодекса Российской Федерации

До принятия в 1997 г. Лесного кодекса Российской Федерации в соответствии со ст. 67 Основ лесного законодательства Российской Федерации все лесопользователи производили отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов в процентах от стоимости древесины. Все эти отчисления поступали в государственный внебюджетный фонд воспроизводства, охраны и защиты лесов.

ГЛАВА 2. Система налогов и сборов в Российской Федерации

Статья 12. Виды налогов и сборов в Российской Федерации

1. В Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные налоги и сборы, налоги и сборы субъектов Российской Федерации (далее – региональные налоги и сборы) и местные налоги и сборы.

2. Федеральными признаются налоги и сборы, устанавливаемые настоящим Кодексом и обязательные к уплате на всей территории Российской Федерации.

3. Региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации, вводимые в действие в соответствии с настоящим Кодексом законами субъектов Российской Федерации и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных настоящим Кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному региональному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются настоящим Кодексом. При установлении регионального налога законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

4. Местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с настоящим Кодексом нормативными правовыми актами представительных орга-

нов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов Российской Федерации.

При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных настоящим Кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются настоящим Кодексом. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

5. Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом.

Статья 13 части первой Кодекса вводится в действие со дня введения в действие части второй Налогового кодекса РФ и признания утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»

Статья 13. Федеральные налоги и сборы

К федеральным налогам и сборам относятся:

1. налог на добавленную стоимость;
2. акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды минерального сырья;
3. налог на прибыль (доход) организаций;
4. налог на доходы от капитала;
5. подоходный налог с физических лиц;
6. взносы в государственные социальные внебюджетные фонды;
7. государственная пошлина;
8. таможенная пошлина и таможенные сборы;
9. налог на пользование недрами;
10. налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
11. налог на дополнительный доход от добычи углеводородов;

12. сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами;

13. лесной налог;

14. водный налог;

15. экологический налог;

16. федеральные лицензионные сборы.

Статья 14 части первой Кодекса вводится в действие со дня введения в действие части второй Налогового кодекса РФ и признания утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»

Статья 14. Региональные налоги и сборы

К региональным налогам и сборам относятся:

1. налог на имущество организаций;
2. налог на недвижимость;
3. дорожный налог;
4. транспортный налог;
5. налог с продаж;
6. налог на игорный бизнес;
7. региональные лицензионные сборы.

При введении в действие налога на недвижимость прекращается действие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

Статья 15 части первой Кодекса вводится в действие со дня введения в действие части второй Налогового кодекса РФ и признания утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»

Статья 15. Местные налоги и сборы

К местным налогам и сборам относятся:

1. земельный налог;
2. налог на имущество физических лиц;
3. налог на рекламу;
4. налог на наследование или дарение;
5. местные лицензионные сборы.

Источник: Гаврильева В.С., 2001 (Персональное сообщение).

ЛИТЕРАТУРА

1. Аверченков А., Шевчук А., Грошев В., 1994, Москва «Экономика природопользования».
2. Бендерский Ю.Г., Коропачинский Ю.И., Соколов В.А., 1998 «Система налогообложения». В: Данилин М. (ред.), «Проблемы устойчивого лесопользования». Институт леса сибирского отделения РАН им. Сукачева В.Н., Красноярск, Россия.
3. Бурдин Н.А., Шилков В.М., Егоров В.А., Сахаров В.В., 2000. Лесопромышленный комплекс: состояние, проблемы, перспективы. МГУ Леса, Мытищи, Россия.
4. Воронков П.Т.:
 - 2000а. Персональное сообщение (ВНИЛМ, Пушкино, 30 мая).
 - 2000б. Правовое обеспечение лесной политики России. Приветственное слово к участникам семинара по Лесной политике (Мансурово, Россия, 23-24 августа).
 - 2000с. Персональное сообщение (ВНИЛМ, Пушкино, 28 августа).
5. Всемирный фонд дикой природы (WWF – World Wide Fund for Nature), 2000. Незаконные рубки и торговля лесом на Дальнем Востоке. Российское представительство WWF, Москва.
6. ГНИВЦ, 2000. Поступление налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации по основным отраслям экономики. Москва.
7. Голуб А., Гурвич Е., 1998. К вопросу о реформе системы платежей за выбросы в окружающую среду. В: Перелет Р., Гнеденко Е. (ред.) Укрепление экологических фондов и система управления природоохранной деятельности. Часть 1. Высшая школа экономики, Москва, стр. 6-40.
8. Голуб А., Маркандиа А., Струкова Е., 1998. Проблемы изъятия рентных доходов. Вопросы экономики, 6, 148-159.
9. Голуб А., Струкова Е., 1993. Платежи за загрязнение в России: опыт применения и теоретические основы. Экономика и окружающая среда, 11. Институты и защита окружающей среды. Том 2. Краков.
10. Госкомсевер, 2000. Доклад о социально-экономическом положении и эффективности государственной поддержки районов Севера в 1999 г. Москва.
11. Госкомэкологии РФ:
 - 1997. Базовые нормативы платы за выбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов. Госкомэкологии, письмо №02-14/2. Москва.
 - 1999а. Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1998 г., Москва.
 - 1999б. Национальный план действий по окружающей среде Российской Федерации на 1999-2001 гг. Москва.
12. Государственная Дума Российской Федерации:
 - 1992. Закон Российской Федерации № 2395-1 «О недрах». Москва.
 - 1997. Лесной кодекс Российской Федерации. Москва.
 - 1999. Рекомендации парламентских слушаний «Земельные отношения и оценка природных ресурсов России», состоявшихся в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации (19 января). Москва.
13. Гринпис, 1998. Проблемы охраны естественных лесов и лесного биологического разнообразия России. Гринпис, Москва.
14. Данилов-Данильян В., Бобылев С., Перелет Р. (ред.), 1999. Экономическая и финансовая политика в сфере охраны окружающей среды. Госкомэкологии, Москва, стр. 62-74.
15. Евтеева Н., 2000. Персональная переписка (Департамент экономики и инвестиций, Самарская область, Самара, 4 мая).
16. Ежов С., 2000. Персональное сообщение (Независимый топливно-энергетический институт, Москва, 27 апреля).
17. Институт Восток-Запад, 1999. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. Диалог МГУ, Москва.
18. Институт устойчивых сообществ (ISC – Institute of Sustainable Communities), 1999. Методические указания: использование многосредового анализа риска с целью совершенствования проектного цикла экфондов, на примере г. Великий Новгород. ISC, Москва.
19. Каракчиев А., 2000. Персональное сообщение (Правительство Республики Коми, Сыктывкар, 3 февраля).
20. Касьянов П.В., 1995. Использование платежей за природные ресурсы в России. Москва, (неопубликовано).
21. Козельцев М., 1999. Реформирование экономических механизмов для устойчивого развития России (экологические налоги, субсидии, инвестиции, торговля). Высшая школа экономики, Москва, (неопубликовано).
22. Коротков С.А., Стоноженко Л.В., 2000. Роль лесных платежей в формировании себестоимости лесозаготовок. Лесной экономический вестник, 1, 23: 28-31.
23. Кузичев Е.П., 2000. Пилотный проект по устойчивому лесопользованию как катализатор реформирования лесной политики России. Приветственное слово к участникам семинара по Лесной политике (Мансурово, Россия, 23-24 августа).
24. Ларсон В.А., Козельцев М.Л., 1998. Внедрение мер охраны качества атмосферного воздуха в России: на примере Тульской области. В: Центр охраны окружающей среды и экономики природопользования. (ред.) Укрепление экологических фондов и система управления природоохранной деятельности: часть 1. Высшая школа экономики, Москва, стр. 41-61.
25. Лебедев Ю.В., 1998. Эколого-экономическая оценка лесов Урала. Российская Академия Наук, Екатеринбург.
26. Летягин В.И., Починков С.В., 1998. Теоретические основы корневых цен на древесину. Лесное хозяйство, 6: 27-32.
27. Львов Д.С.:
 - 1994. Реальный курс экономических преобразований. Экономика и математические методы, 30, 1, 5-18.
 - 1999. Природные ресурсы: Национальное богатство России. В: Государственная Дума РФ. Рекомендации парламентских слушаний, «Земельные отношения и оценка природных ресурсов России», состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (19 января). Москва.
28. Ляпунова Г., Резник И., 2000. Нефтяники заплатят за правительство. Газета «Коммерсант». 15 февраля, Москва.
29. Ляпунова Г., Резник И., 2000. Что ждет нефтяников? Газета «Коммерсант», 15 февраля, Москва.

30. Министерство антимонопольной политики, 1999. Комментарии Министерства антимонопольной политики России с анализом текущих пошлин на местные и экспортные грузовые перевозки федеральным железнодорожным транспортом. Москва.
31. Михева Н., Шейнгауз А., 1999. Анализ системы платежей и налогов за пользование природными ресурсами. Тихоокеанский институт экономических исследований, Хабаровск.
32. Моисеев Н.А., 1999. Лесные отношения и рентные платежи. В: Государственная Дума РФ. Рекомендации парламентских слушаний, «Земельные отношения и оценка природных ресурсов России», состоявшихся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (19 января). Москва.
33. Независимый топливно-энергетический институт (НТЭИ):
— 1998. Текущее состояние нормативной базы в сфере специального налогообложения предприятий нефтяного комплекса. НТЭИ, Москва.
— 2000. Оценка нефтяной и газовой ренты в России. НТЭИ, Москва.
34. Новгородский комитет по охране природы, 2000. Формирование и расходование среды внебюджетного экологического фонда Новгородской области за 1995-1999 гг. Великий Новгород.
35. Обухов В., 2000. Персональное сообщение (Лесной комитет Республики Коми, Сыктывкар, 3 февраля).
36. Петров А.П.:
— 2000а. Развитие экономического механизма взаимоотношений органов государственного управления с лесными хозяйствами и лесопользователями. В: Стратегия развития лесопромышленного комплекса Российской Федерации в XXI веке. ВНИПИЭЛеспром, Москва, стр. 25-28.
— 2000б. Персональное сообщение (ВИПКЛХ, Пушкино, 20 марта).
— 2000с. Персональная переписка (ВИПКЛХ, Пушкино, 5 мая).
37. Питовранов С., 2000. Исторический обзор практики определения корневых цен в России. Фонд реструктуризации предприятий, Москва, (неопубликовано).
38. Починков С.В., 2000. Механизмы обеспечения самокупаемости лесного хозяйства при устойчивом лесопользовании. Росгипролес, Москва, (неопубликовано).
39. Птичкинов А.В., 1999. Леса России: Независимая сертификация и устойчивое управление. Российское представительство WWF, Москва.
40. Правительство Республики Коми, 2000. Указ об установлении платежей за древесину отпускаемую на корню в Республике Коми. (Постановление № 28, от 20 января). Сыктывкар, Россия.
41. Правительство Российской Федерации:
— 1996. Постановление Правительства РФ № 1007. Москва.
— 1999а. Государственный архив по Новгородской Области: Фонд №948 и Фонд №Р3797. Великий Новгород.
— 1999б. Постановление о минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню. (Решение № 867, от 30 июля). Москва.
— 2000. Постановление о концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера. (Решение No. 198, от 7 марта). Москва.
42. Сафонов Г.В., 1999. Инвентаризация парниковых газов в России: пилотный проект по разработке системы мониторинга и отчетности. Энергетическая эффективность, 25, 3-6.
43. Титова Г.Д., 2000. Обоснование возможностей введения платного пользования водными биологическими ресурсами. Всемирный Банк, Москва.
44. Титова Г.Д., Роскошная Т.И., 1998. Россия: Устойчивое развитие и рентные налоги. Российская академия наук, Санкт-Петербург.
45. Центральный Банк России (ЦБР), 2000. Официальные курсы валют на заданную дату.
— <http://www.cbr.ru/markets/val1.htm>
46. Циркунов В., 2000. Персональное сообщение (Всемирный Банк, Москва, 31 июля 2000 г.).
47. ЦСУ РСФСР, 1965-1976-1986. Народное хозяйство Новгородской области: статистические сборники. Лениздат, Великий Новгород.
48. ЦЭПР (Центр Экологической Политики России), 1998. Рекомендации по развитию приоритетов Российской национальной природоохранной политики. Черновой материал, Москва.
49. Шевчук А.В., 1999. Платежи за природные ресурсы и загрязнение окружающей среды. В: А.В. Шевчук (Ред.), Экономика природопользования: теория и практика. НИА, Москва.
50. Шутиков М., 2000. Персональная переписка (Министерство лесного хозяйства и транспорта, Республика Коми, 20 июня).
51. Alchian A. A., 1998. Rent. In: Eatwell, J., Milgate, M., Newman P. (Eds), The New Palgrave: A Dictionary of Economics. Macmillan, London, Vol.4, pp.141-143.
52. Alexeev M., 1998. The Current Russian Tax System and Proposed Reforms. Indiana University, Bloomington, IN, USA, (unpublished).
53. Arthur Andersen, 1998. Russia Oil and Gas Tax Guide. Moscow.
54. Aslund A., 1998. Russia's Financial Crisis: Causes and Possible Remedies. Post-Soviet Geography and Economics, 39, 6: 309-328.
55. Axelsson S., 1996. Ecological Tax Reform: Tax Shift, A Tool to Reduce Unemployment and Improve the Environment. Naturskydds föreningen, Stockholm.
56. Baranzini A., Goldemberg J., Speck S., 2000. A Future for Carbon Taxes. Ecological Economics (forthcoming).
57. Barr B.M., Braden, K.E., 1988. The Disappearing Russian Forest: A Dilemma in Soviet Resource Management. Rowman and Littlefield, London.
58. Baumol W.J., 1972. On Taxation and the Control of Externalities. American Economic Review 62, 3: 307-322
59. Baumol W.J., Oates, W.E., 1971. The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. Swedish Journal of Economics 73, 1: 42-54.
60. Cliffs N.J.:
— 1979. Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life. Prentice-Hall, Englewood.
— 1988. The Theory of Environmental Policy. 2nd ed. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

61. *Bento A.M., Rajkumar A.S.*, 1998. Rethinking the Nature of the Double Dividend Debate. World Congress of Environmental and Resource Economists, Venice, Italy.
62. *Blam Yu., Carlsson L., Olsson M.O.*, 2000. Institutions and the Emergence of Markets: Transition in the Irkutsk Forest Sector. Report No. IR-00-017. IIASA, Laxenburg, Austria.
63. *Boadway R. and Flatters F.*, 1993. The Taxation of Natural Resources: Principles and Policy Issues. Policy Research Department Working Paper No. 1210. The World Bank, Washington, D.C., USA.
64. *Bosquet, B.*, 2000. Environmental Tax Reform: Does It Work? A Survey of the Empirical Evidence. *Ecological Economics*, 34, 1: 19-32.
<http://www.elsevier.nl/cas/tree/store/ecolec/sub/2000/34/1/1099.pdf>
65. *Bovenberg, A.L.*:
– 1995a. Environmental Policy, Distortionary Labour Taxation, and Employment: Pollution Taxes and the Double Dividend. Nota di Lavoro, Environmental Policy No. 38.95. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milan, Italy.
– 1995b. Environmental Taxation and Employment. *De Economist* 143, 2: 111-140.
66. *Bovenberg A.L., de Mooij R.A.*, 1994. Environmental Levies and Distortionary Taxation. *American Economic Review*, 94, 4: 1085-1089.
67. *Bovenberg A.L., Goulder L.H.*:
– 1995. Costs of Environmentally Motivated Taxes in the Presence of Other Taxes: General Equilibrium Analyses. Working Paper No. 5117. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA.
– 1996. Optimal Environmental Taxation in the Presence of Other Taxes: General-Equilibrium Analyses. *American Economic Review*, 86, 4: 985-1000.
– 1997. Costs of Environmentally Motivated Taxes in the Presence of Other Taxes: General Equilibrium Analyses. *National Tax Journal*, 50, 1: 59-87.
68. *Bovenberg A.L., van der Ploeg F.*, 1998. Consequences of Environmental Tax Reform for Employment and Welfare. *Environmental and Resource Economics*, 12, 2: 137-150.
69. BP Amoco, 1999. Statistical Review of World Energy. BP Amoco, London, UK.
<http://www.bpamoco.com/worldenergy/oil>
70. *Bregha F., Moffet J.*, 1995. Sustainable Development and Budget Reform. In: Gale R., Barg S., Gillies A. (Eds), *Green Budget Reform: An International Casebook of Leading Practices*. Earthscan, London, pp. 346-358.
71. *Bridges O., Bridges J.*, 1996. Losing Hope: The Environment and Health in Russia. Avebury, Aldershot, UK.
72. BROCC (Bureau for Regional Oriental Campaigns), Friends of the Earth-Japan, Pacific Environment and Resources Center, 2000. Plundering Russia's Far Eastern Taiga. Oakland, Pacific Environment and Resources Center, CA, USA.
<http://www.foejapan.org/en/index.html>
73. *Buchanan J.*, 1995. Rent Seeking and Profit Seeking. In: Tollison R.D., Congleton, R.D. (Eds.) *The Economic Analysis of Rent Seeking*. Edward Elgar, Aldershot, UK., pp.46-58.
74. *Burdin N.A.*, 1999. Problems in Restructuring and Developing the Forest Sector in Northwest Russia. In: Barents Region Forest Sector Initiative, Sustainable Development of the Forest Sector in Northern Europe (Seminar Proceedings). Barents Euro-Arctic Region, University of Joensuu, Joensuu, Finland, pp.61-68.
75. CARD (Center for Agricultural and Rural Development), 1997. The Istra River Basin Small Watershed Management Project. United States Agency for International Development, Moscow.
76. *Carlsson L., Lundgren N.G., Olsson M.O., Varakin, M.Yu.*, 1999. Institutions and the Emergence of Markets: Transition in the Arkhangelsk Forest Sector. Report No. IR-99-021. IIASA, Laxenburg, Austria.
77. *Carlsson L., Lundgren N.G., Olsson M.O.*, 2000. Why Is the Russian Bear Still Asleep After Ten Years of Transition? Report No. IR-00-019. IIASA, Laxenburg, Austria.
78. *Daly H.E.*:
– 1979. Entropy, Growth, and the Political Economy of Scarcity. In: V.K. Smith (Editor), *Scarcity and Growth Reconsidered*. The Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, Baltimore, USA.
– 1996. *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. Beacon Press, Boston, USA.
– 1998. Personal communication (University of Maryland School of Public Affairs, October 1).
79. *Daly H.E., Duffy J.*, 1996. Ecological Tax Reform. *Perspectives on Business and Global Change*, 10, 2: 17-24.
80. *Day B.*, 1998. Who's Collecting the Rent? Taxation and Super-Profits in the Forest Sector, Draft. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, London, UK.
81. *Deacon R.T., Johnson M.B.*, (Eds), 1985. *Forestlands: Public and Private*. Pacific Institute for Public Policy Research, San Francisco.
82. *Durning A.T., Bauman Y.*, 1998. Tax Shift: How to Help the Economy, Improve the Environment, and Get the Tax Man off Our Backs. Report No. 7. Northwest Environment Watch, Seattle.
83. *Edel M.*, 1977. Rent Theory and Labour Strategy: Marx, George and the Urban Crisis. *Review of Radical Political Economics*, 9, 4: 1-15.
84. EEA (European Environment Agency), 1996. *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness*. EEA, Copenhagen, Denmark.
85. *Efremov, D.F., Carlsson, L., Olsson, M.O., Sheingauz, A.S.*, 1999. Institutional Change and Transition in the Forest Sector of Khabarovsk Krai. Report No. IR-99-068. IIASA, Laxenburg, Austria.
86. ENDS (Environmental News Daily Service, London), 1999. UK Outlines Possible Tax on Aggregates, May 4.
87. European Commission:
– 1992. *European Economy: The Climate Challenge, Economic Aspects of the Community's Strategy for Limiting CO₂ Emissions*, Statistical Annex. Long-Term Macroeconomic Series No.51. European Commission, Directorate-General II, Brussels, Belgium.
– 1997. *Tax Provisions with a Potential Impact on Environmental Protection*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
– 2000. *Database on Environmental Taxes in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland: Evaluation of Environmental Effects of Environmental Taxes*.

- European Commission's website:
[http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/
database.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/database.htm)
88. *Felder S., von Guericke O., van Nieuwkoop R.*, 1998. Using Revenue from an Energy Tax to Finance Social Security: A Dynamic General Equilibrium Model for Switzerland. ECOPLAN, Bern, Switzerland.
 89. *Feldstein M.*, 1977. The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question. *The Journal of Political Economy*, 85, 2: 347-360.
 90. *Feshbach M., Friendly A. Jr.*, 1992. *Ecocide in the USSR: Health and Nature under Siege*. BasicBooks, New York, USA.
 91. *Fisher S., Sahay R.*, 1999. *The Transition Economies after Ten Years*. International Monetary Fund, Washington, D.C., USA.
 92. *Fomenko G., Fomenko M., Markandya A., Perelet R.*, 1997. Natural Resource Accounting for the Oblast of Yaroslavl in the Russian Federation. Environment Discussion Paper No.35. NIS-EEP Project, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, USA.
 93. *Francis P., Klarer J., Petkova N.*, 1999 (Editors). *Sourcebook on Environmental Funds in Economies in Transition: A Regional Overview and Surveys of Selected Environmental Funds in Central and Eastern Europe and the New Independent States*. OECD, Paris, France.
 94. *Fullerton D., Metcalf G.E.*, 1998. Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing? *Chicago-Kent Law Review*, 73.
 95. *Gaffney M.*:
 - 1988. Non-point Pollution: Tractable Solutions to Intractable Problems. *Journal of Business Administration* 18, 1-2: 133-154.
 - 1994. Land as a Distinctive Factor of Production. In: N. Tideman (Editor), *Land and Taxation*. Shephard-Walwyn, London, pp. 38-102.
 - 1996. Land Rent in a Tax-Free Society. Outline of Remarks at Moscow Congress, May 21, (unpublished).
 96. *Garnaut R., Clunies Ross A.*, 1979. The Neutrality of the Resource Rent Tax. *The Economic Record*, 55, 150: 193-201.
 97. *George H.*, 1992. *Progress and Poverty*. Robert Schalkenbach Foundation, New York (originally published by W.M. Hinton and Company, San Francisco, 1879), USA.
 98. *Gillis M.*, 1992. Forest Concession Management and Revenue Policies. In: N.P. Sharma (Editor) *Managing the World's Forests: Looking for Balance Between Conservation and Development*. Kendall Hunt Publishing Company, Dubuque, IO, pp. 139-175.
 99. *Gillis M., Repetto R.*, 1988. Conclusion: Findings and Policy Implications. In: M. Gillis and R. Repetto (Eds) *Public Policy and the Misuse of Forest Resources*. Cambridge University Press, New York, USA.
 100. *Gofman K.G., Gusev A.A.*, 1994. Taxation and Environment in the Russian Federation. In: CCET (Centre for Co-operation with the Economies in Transition) (Editor), *Taxation and the Environment in European Economies in Transition*. General Distribution Document No. (94)42. OECD, Paris, France, pp. 71-83.
 101. *Goldman M.I.*, 1978. Raw Materials, the Environment, and Foreign Trade in the Soviet Union. In: Jackson W.A.D. (Ed.) *Soviet Resource Management and the Environment*, American Association for the Advancement of Slavic Studies, Columbus, OH, USA, pp.13-25.
 102. *Golub A.*, 1998. (Editor) *Environmental Financing in the Russian Federation*. In: OECD, *Environmental Financing in the Russian Federation*, OECD, Paris, France, pp.15-33.
 103. *Golub, A., Strukova, E.*, 1994. Application of air pollution fee system in Russia. In ed. Klaassen G., Forsund, F. (Eds) *Economic Instruments for Air Pollution Control*. Kluwer, Academic Publishers, pp. 165-184.
 104. *Goulder L.H.*:
 - 1995a. Effects of Carbon Taxes in an Economy with Prior Tax Distortions: An Intertemporal General Equilibrium Analysis. *Journal of Environmental Economics and Management*, 29: 271-297.
 - 1995b. Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*, 2, 2: 157-183.
 105. *Gray J.W.*, 1983. *Forest Revenue Systems in Developing Countries: Their Role in Income Generation and Forest Management Strategies*. Forestry Paper No.43. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome, Italy.
 106. *Grut M., Gray J.W., Egli N.*, 1991. *Forest Pricing and Concession Policies: Managing the High Forests of West and Central Africa*. The World Bank, Washington, D.C., USA.
 107. *Hamilton K.*:
 - 1995. Sustainable Development, the Hartwick Rule and Optimal Growth. *Environmental and Resource Economics*, 5: 393-411.
 - 1999. Genuine Saving as a Sustainability Indicator. World Bank, Washington, D.C., USA. (unpublished).
 108. *Hamond M.J., DeCano S.J., Duxbury P., Sanstad A.H., Stinson C.H.*, 1997. *Tax Waste, Not Work: How Changing What We Tax Can Lead to a Stronger Economy and a Cleaner Environment*. Redefining Progress, San Francisco, USA.
 109. *Harrison F.*, 1998. The System Crisis. In: F. Harrison (Ed.). *The Losses of Nations: Deadweight Politics versus Public Rent Dividends*. Othila, London, UK, pp. 29-120.
 110. *Harrison F., Titova G.*, 1997. Land-Rent Dynamics and the Sustainable Society. Working Paper. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA.
 111. *Hartwick J.M.*, 1977. Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *American Economic Review*, 67, 5, 972-974.
 112. *Hartwick J.M., Olewiler N.D.*, 1998. *The Economics of Natural Resource Use*. 2nd Ed. Addison-Wesley, Reading, MA, USA.
 113. *Heaps T., Helliwell J.F.*, 1985. The Taxation of Natural Resources. In: A.J. Auerbach and M. Feldstein (Eds) *Handbook of Public Economics*. Elsevier Science Publishers B.V., North-Holland, pp. 421-472.
 114. *Herzog T.D.*, 1997. Russian Tax System from Soviet Era Needs Reform in Almost Every Phase. *Journal of International Taxation* 8, 107.
 115. HM Customs and Excise, 1999. *Potential Aggregates Tax*. London: HM Customs and Excise.
 116. *Hoerner J.A., Bosquet B.*, 2001. *Environmental Tax Reform: The European Experience*. Center for a Sustainable Economy, Washington, D.C., USA, (forthcoming).

117. Hyde W.F., 1980. Timber Supply, Land Allocation, and Economic Efficiency. Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, Inc., Baltimore, USA.
118. IEA (International Energy Agency), 1995. Energy Policies of the Russian Federation. OECD, Paris, France.
119. IMF (International Monetary Fund), 2000. International Financial Statistics. March. IMF, Washington, D.C., USA.
120. IMF, World Bank, OECD, EBRD, 1991. A Study of the Soviet Economy. IMF, Washington, D.C., USA.
121. Jaaskelainen M., 2000. Personal correspondence (North Karelia Polytechnic, Joensuu, Finland, February 11).
122. Jacobsen B., 1999. Auctions Without Competition: The Case of Timber Sales in the Murmansk Region. Report No. IR-99-072. IIASA, Laxenburg, Austria.
123. Jacobsen M., 1998. Regional Environmental Funds: Problems and Opportunities in Light of Central and Eastern European Experience. In: OECD (Editor), Environmental Financing in the Russian Federation, OECD, Paris, France, pp. 97-103.
124. Kasyanov P.V., 2000. Environmental Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management: The Russian Federation, OECD, Paris, France, (forthcoming).
125. Kaulbars A., 2000. Deputy Head of the State Customs Committee of the Russian Federation, correspondence to the World Bank (May 30).
126. Klarer J., Francis P., 1997. Regional Overview. In: Klarer, J., Moldan, B. (Eds), The Environmental Challenge for Central European Economies in Transition. John Wiley & Sons, Chichester, UK.
127. Klotzsvog F.N., Kushnikova I.A., 1998. A Macroeconomic Appraisal of the Regional Resource Potential of Russia. Studies on Russian Economic Development, 9, 2: 182-188.
128. Kneese A.V., Bower B.T., 1968. Managing Water Quality: Economics, Technology, Institutions. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.
129. Kneese A.V., Schultze C.L., 1975. Pollution, Prices, and Public Policy. The Brookings Institution, Washington, D.C., USA.
130. Kokorin A., 1999. A Regional Pilot Project to Develop Monitoring and Reporting Capacity for Multiple Greenhouse Gases in Russia. Pacific Northwest National Laboratory, Institute of Global Climate and Ecology, Moscow.
131. Kozeltsev M., Markandya A., 1997. Pollution Charges in Russia: The Experience of 1990-1995. HIID (Harvard Institute for International Development) Environment Discussion Paper No. 15. HIID, Cambridge, MA.
132. Laursen T., 2000. Investment Climate and Russia's Economic Strategy: Medium-term Macroeconomic Outlook. IMF, Washington, D.C., USA.
133. Lee D.R., Misiolek W.S., 1986. Substituting Pollution Taxation for General Taxation: Some Implications for Efficiency in Pollution Taxation. Journal of Environmental Economics and Management 13: 338-347.
134. Lehmbruch B., 1999. Managing Uncertainty: Hierarchies, Markets and «Networks» in the Russian Timber Industry (1991-1998). BOFIT Discussion Paper No.4. Bank of Finland, Helsinki, Finland.
135. Levin J., 1992. Russian Forest Laws: Scant Protection During Troubled Times. Ecological Law Quarterly, 19: 685-725.
136. Linddal M., 1999. Forest Fees and Revenue Collection: Draft. World Bank, Washington, D.C., USA.
137. Loungani P., Mauro P., 2000. Capital Flight from Russia. International Monetary Fund, Washington, D.C., USA.
138. Lvovsky K., Palmisano J., Gofman K., 1994. Pollution Charges: An Experience in Russia. Environmental and Pollution Economics Division Paper No. 1994-47. The World Bank, Washington, D.C., USA.
139. Majocchi A., 1996. Green Fiscal Reform and Employment: A Survey. Environmental and Resource Economics, 8: 375-397.
140. Markandya A., Averchenkova A., 2000. Reforming a Large Resource-Abundant Transition Economy: Russia. In Auty, R. (Editor) Natural Resource Abundance and Economic Development. UNU/WIDER, Helsinki (forthcoming).
141. Markandya A., Golub A., Strukova E., Safonov Y., Poole A., Taylor T., 1999. Russian Federation – Sustainable Forestry Pilot Project: An Economic and Financial Analysis. Metroeconomica, Bath, UK.
142. Marshall A., 1890. Principles of Economics. 1st Ed. Macmillan, London.
143. McLure C.E. Jr., 1994. The Sharing of Taxes on Natural Resources and the Future of the Russian Federation. In Wallich, C.I., (Editor), Russia and the Challenge of Fiscal Federalism. The World Bank. Washington, D.C., USA.
144. McLure C.E. Jr., Wallich C.I., Litvack J.I., 1996. Special issues in Russian Federal Finance: Ethnic Separatism and Natural Resources. In: Bird, R.M., Ebel, R.D., Wallich, C.I. (Editors), Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finances in Transition Economies. The World Bank, Washington, D.C., USA.
145. Medetsky A., 2000. Russia: Illegal Logging. Associated Press (May 7).
146. METLA (Finnish Forest Research Institute), 2000. Stumpage Fees in Private Forests in Finland 1987-1999. METLA, Helsinki, Finland.
147. Mills E.S., 1978. The Economics of Environmental Quality. W.W. Norton & Company, New York, USA.
148. Myllynen A.L.:
– 1999. Personal communication (Joensuu University, June 9).
– 2000. Personal correspondence (Joensuu University, June 26).
149. NAPA (National Academy of Public Administration), 1994. Case Study: The Russian Pollution Charge System. In: The Environment Goes to Market: The Implementation of Economic Incentives for Pollution Control. NAPA: Washington, D.C., USA.
150. Nichols A., 1984. Targeting Economic Incentives for Environmental Protection. The MIT Press, Cambridge, MA, USA.
151. Nilsson S., 2000. Personal correspondence (IIASA, Laxenburg, Austria, June 15).
152. Nilsson S., Sallnäs, O., Hugoson, M., Shvidenko, A., 1992. The Forest Resources of the Former European USSR. The Parthenon Publishing Group for IIASA, Lancs, UK.
153. Niskainen A., 1999. Personal correspondence (European Forest Institute, Helsinki, June 30).

154. Norges Bank, 2000. The Government Petroleum Fund. Norges Bank, Oslo. <http://www.norges-bank.no/english/>
155. Oates W.E.:
 - 1988. A Pollution Tax Makes Sense. In: H. Stein (Editor), Tax Policy in the Twenty-First Century. John Wiley & Sons, New York, USA, pp. 253-265.
 - 1995. Green Taxes: Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time? Southern Economic Journal, 61, 4: 915-922.
156. Obersteiner M., 1999. Production Functions and Efficiency Analysis of the Siberian Forest Industry: An Enterprise Survey 1989 and 1992. Report No. IR-99-060. IIASA, Laxenburg, Austria.
157. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development):
 - 1997a. Economic Surveys: Russian Federation. OECD, Paris, France.
 - 1997b. Environmental Taxes and Green Tax Reform. OECD, Paris, France.
 - 1997c. Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy. OECD, Paris, France.
 - 1999a. Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A survey. OECD, Paris, France.
 - 1999b. Environmental Performance Review of the Russian Federation. OECD, Paris, France.
158. Page T., 1977. Conservation and Economic Efficiency: An Approach to Materials Policy. Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, Baltimore, USA.
159. Page J.M. Jr., Pearson S.R., Leland H.E., 1976. Capturing Economic Rent from Ghanaian Timber. Food Research Institute Studies, 15, 1: 25-51.
160. Panayotou T., 1995. Effective Financing of Environmentally Sustainable Development in Eastern Europe and Central Asia. Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA, USA.
161. Parry I.W.H., 1995. Pollution Taxes and Revenue Recycling. Journal of Environmental Economics and Management, 29: S64-77.
162. Parry I.W.H., Williams R.C. III, Goulder L.G., 1996. When Can Carbon Abatement Policies Increase Welfare? The Fundamental Pole of Distorted Factor Markets, (unpublished).
163. Pearce D.W., 1991. The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming. The Economic Journal, 101: 938-948.
164. Peterson D.J.:
 - 1995. Russia's Environment and Natural Resources in Light of Economic Regionalization. Post-Soviet Geography, 36, 5: 291-309.
 - 1996. Institutions and the Environment in Transition-Era Russia. Ph.D. Dissertation. Department of Political Science, University of California, Los Angeles, USA.
165. Petrov A.P., 1997. System of Forest Leasing in Russia. In: T. Anttonen and A.P. Petrov (Eds), Potential of the Russian Forests and Forest Industries. Research Note No. 61. Faculty of Forestry, University of Joensuu, Joensuu, Finland, pp. 65-74.
166. Pigou A.C., 1960. The Economics of Welfare. 4th ed. MacMillan, London, UK.
167. Pinto B., Drebenstov V., Morozov A., 2000. Dismantling Russia's Nonpayments System: Creating Conditions for Growth. World Bank Technical Paper Series. World Bank, Washington, D.C., USA, (forthcoming).
168. Pirttila J., 1999. Tax Evasion and Economies in Transition: Lessons from Theory. BOFIT Discussion Paper No.2. Bank of Finland Institute for Economies in Transition, Helsinki, Finland.
169. Popovskaya E.V., Rozanova N.M., 1998. Competition in the Wood Industries of Russia. Studies on Russian Economic Development, 9, 1: 45-49.
170. RCN (Russian Conservation News), 1999. Insider's Report: Russia's Forests on the Black Market. Russian Conservation News, 20: 17-18.
171. Redfearn D., 1992. Tolstoy: Principles for a New World Order. Shephard-Walwyn, London, UK.
172. Repetto R., 1996. Shifting Taxes from Value Added to Material Inputs. In: C. Carraro and D. Siniscalco (Editors), Environmental Fiscal Reform and Unemployment. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands, pp. 53-72.
173. Repetto R., Dower R.C., Jenkins R., Geoghegan J., 1992. Green Fees: How a Tax Shift Can Work for the Environment and the Economy. World Resources Institute, Washington, D.C., USA.
174. Ricardo D., 1821. Principles of Political Economy and Taxation. 3rd Ed. Dent Dutton, London (1965), UK.
175. Ronnila M., Toppinen A., 2000. Testing for Oligopsony Power in the Finnish Wood Market. Journal of Forest Economics, 6, 1: 7-22.
176. Roodman D.M., 1998. The Natural Wealth of Nations: Harnessing the Market for the Environment. W.W. Norton & Company, New York, USA.
177. Roskoshnaya T., 2000. Reforming Land Relations in Russia: Urban and Rural Land. Background Paper. The World Bank, Moscow, Russia.
178. Ryttonen V.M., 2000. Personal correspondence (Stora Enso, Imatra, Finland, February 10).
179. Sagers M.J., Kryukov V.A., Shmat V.V., 1995. Resource Rents from the Oil and Gas Sector and the Russian Economy. Post-Soviet Geography 36 (7): 389-425.
180. Samuelson P.A., 1992. Marx on Rent: A Failure to Transform Correctly. Journal of the History of Economic Thought, 14: 143-167.
181. Sanstad A.H. and Wolff G., 1998. Tax Shifting and the «Double Dividend» Hypothesis: Theoretical and Computational Issues. San Francisco: Redefining Progress, USA.
182. Schmidthsen F., 1977. Forest Utilization Contracts on Public Lands. 2nd ed. FAO, Rome, Italy.
183. Schneider K., 1997. Involuntary Unemployment and Environmental Policy: The Double Dividend Hypothesis. Scandinavian Journal of Economics 99, 1: 45-59.
184. SEPA (Swedish Environmental Protection Agency), 1997. Environmental Taxes in Sweden: Economic Instruments of Environmental Policy. Report No. 4745. Swedish EPA, Stockholm, Sweden.
185. Shaposhnikov D., 1998. Comparative Risk Assessment for Novgorod Oblast. Moscow, (unpublished).
186. Shevelev V.A., 1997. Prices of Forest Resources and Financing of Forestry. In: T. Anttonen and A.P. Petrov (Editors),

- Potential of the Russian Forests and Forest Industries. Research Note No. 61. Faculty of Forestry, University of Joensuu, Joensuu, Finland, pp. 117-126.
187. *Simula M.*:
– 1999. Forest Certification: Overview of the International Situation and Implications for the Russian Federation. International Workshop on Sustainable Development and Certification in the Russian Forest Industry (St. Petersburg, December 13-14). Indufor Oy, Helsinki, Finland.
– 2000. Forest Certification in the European Context and Implications for the Russian Federation. Seminar on Forest Certification in Europe Today (Moscow, September 7). Indufor Oy, Helsinki, Finland.
188. *Sinko P.*, 1996. Assessing the Double Dividend Hypothesis in General Equilibrium Framework: Is There a Chance After All? Discussion Paper No. 122. Government Institute for Economic Research, Helsinki, Finland.
189. *Smith A.*, 1776. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. W. Strahan and T. Cadell, London, UK.
190. *Smith S., Zylitz T.*, 1994. Rapporteurs' Report of the Discussions and Conclusions. In: Centre for Co-operation with the Economies in Transition (CCET) (Editor), Taxation and the Environment in European Economies in Transition. General Distribution No. (94) 42. OECD, Paris, France, pp. 6-15.
191. *Sokolova N.*, 2000. Institutions and the Emergence of Markets: Transition in the Krasnoyarsk Forest Sector. Report No. IR-00-028. IIASA, Laxenburg, Austria.
192. *Sraffa P.*, 1951. The Works and Correspondence of David Ricardo: Volume I On the Principles of Political Economy and Taxation. Cambridge University Press, London, UK.
193. *Stiglitz J.*, 1997. Stepping Toward Balance: Addressing Global Climate Change. Conference on Environmentally and Socially Sustainable Development, October 6. The World Bank, Washington, D.C., USA.
194. *Summers V.*, 2000. Investment Climate and Russia's Economic Strategy: Tax Policy for Russia. IMF, Washington, D.C., USA.
195. *Teets R.M., Jr.*, et al., 1997. Sectoral Environmental Action Plan, Oil Refining and Petrochemical Industry of the Russian Federation: Legal Analysis, Trends, and Recommendations, (unpublished).
196. *Terkla D.*, 1984. The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues. Journal of Environmental Economics and Management 11:107-23.
197. *Thornton J.*, 1978. Resources and Property Rights in the Soviet Union. In: Jackson W.A.D. (Ed.) Soviet Resource Management and the Environment, American Association for the Advancement of Slavic Studies, Columbus, OH, pp.1-12.
198. *Tideman N.*, et al.:
– 1990. Letter to Mikhail Gorbachev (November 7).
– 1994. The Economics of Efficient Taxes on Land. In: N. Tideman (Editor), Land and Taxation. Shephard-Walwyn, London, UK, pp. 103-140.
199. *Tietenberg T.*, 1992. Environmental and Natural Resource Economics. 3rd Ed. HarperCollins, New York, USA.
200. *Townsend K.N.*, 1993. Steady-State Economies and the Command Economy. In: Daly, H.E., Townsend, K.N. (Eds.) Valuing the Earth: Economy, Ecology, Ethics. MIT Press, Cambridge, MA, USA, pp. 275-296.
201. *Tullock G.*, 1967. Excess Benefit. Water Resources Research, 3, 2: 643-644.
202. UNESCO (United Nations Economic and Social Council), 1999. Economic Instruments, Tax Policies and Land Tenure: Report of the Secretary-General. Commission on Sustainable Development, Ad Hoc Intergovernmental Forum on Forests Report No. E/CN.17/IFF/1999/13, Draft. UNESCO, New York, USA.
203. University of Joensuu, 1996. On the Ecological and Economic Impacts of Wood Harvesting and Trade in North-West Russia. University of Joensuu, Joensuu, Finland.
204. USGTAT (United States Government Technical Assistance Team in the Russian Federation),
– 1998a. Fiscal Decentralization in the Russian Federation: Trends, Issues and Options for Reform. Moscow, Russia.
– 1998b. The Distribution of Natural Resource Taxes in the Russian Federation, Moscow, Russia.
205. USIA (United States Information Agency), 1998. Majorities in Former USSR Want Cleanup of Environment First, then Economic Growth. Opinion Analysis No. M-67-98. United States Information Agency, Moscow, Russia.
206. *Vermeend W., van der Vaar J.*, 1998. Greening Taxes: The Dutch Model. Kluwer, Deventer, Netherlands.
207. *Vincent J.R., Gillis M.*, 1998. Deforestation and Forest Land Use: A Comment. World Bank Research Observer, 13, 1: 133-140.
208. *Weizsaecker E.U., Jesinghaus J.*, 1992. Ecological Tax Reform. Zed Books, London, UK.
209. *Wenzer K.C.*, 1997. An Anthology of Tolstoy's Spiritual Economics. University of Rochester Press, Rochester, NY.
210. *Wolff G.H.*, 1997. Waiting for Pigou: A Qualitative Approach to Environmental Taxation. Ph.D. Dissertation. Agricultural and Resource Economics Department, University of California, Berkeley, USA.
211. World Bank:
– 1994. Russian Federation: Environmental Management Project. Staff Appraisal Report No. 12838-RU. The World Bank, Washington, D.C., USA.
– 1996. Russian Federation Forest Policy Review: Promoting Sustainable Sector Development During Transition. Report No. 16222-RU. The World Bank, Washington, D.C., USA.
– 2000. Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 60.0 Million to the Russian Federation for a Sustainable Forestry Pilot Project. Report No. 20144RU (February 14). The World Bank, Washington, D.C., USA.
212. *Yavlinsky G.*, 1998. Cut Taxes for Growth. In: The Moscow Times, January 10, Moscow, Russia.

Бенуа Боске
**Экологизация налоговой системы
в России**

Benoit Bosquet

Greening the Tax System in Russia

Дизайн: О.Важник, С.Труханов
Pre-press: «Orbis Pictus»

ЛР № от

Формат 60х90^{1/8}.
Печать офсетная.
Бумага офсетная.
Тираж 1000 экз.

Что такое WWF?

Сегодня Всемирный фонд дикой природы (WWF) – крупнейшая в мире неправительственная международная природоохранная организация, объединяющая 27 национальных отделений во всем мире, а также около 5 миллионов индивидуальных членов. Средства на осуществление своих программ WWF получает в виде благотворительных пожертвований от частных лиц, правительств, международных агенств и компаний. Российское представительство WWF было открыто в 1994 году. WWF уже вложил более 12 миллионов долларов в природоохранные проекты в России.



**ВСЕМИРНЫЙ
ФОНД
ДИКОЙ
ПРИРОДЫ**

109240 Москва, ул. Никольямская, 19, стр. 3

тел.: (095) 7270939; факс: (095) 7270938

e-mail: russia@wwf.ru

интернет: <http://www.wwf.ru>; <http://www.panda.org>