

Налогообложение пользования объектами животного мира в северных (арктических) регионах России: эколого-экономический подход¹

Светлана Чужмарова*, Андрей Чужмаров**

* Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина, г. Сыктывкар, Россия

** Коми республиканская академия государственной службы и управления, г. Сыктывкар, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:

15.03.2018

Принята

к опубликованию:

26.03.2018

УДК 336.2

JEL H23

Ключевые слова:

сборы, налоги, природопользование, животный мир, экология, охрана окружающей среды, северные (арктические) регионы.

Keywords:

fees, taxes, nature use, wild animals, ecology, environmental protection, northern (Arctic) regions.

Аннотация

Для северных (арктических) регионов России актуальны вопросы развития теории налогообложения природопользования. Проведено исследование теоретических подходов к обложению сборами за пользование объектами животного мира. Выделены ресурсный, разрешительный и компенсационный подходы. Разработан новый эколого-экономический подход, основанный на гармонизации интересов государства, местного населения и природопользователей, усилении экологизации налогообложения, формировании методического инструментария, внедрении государственного мониторинга и контроля, усилении роли региональной налоговой политики. Определены его сильные и слабые стороны. Проведен анализ практики обложения пользования объектами животного мира и определены направления дальнейшей деятельности.

Taxation of the use of wildlife in the Northern (Arctic) regions of Russia: ecological and economic approach

Svetlana Chuzhmarova, Andrey Chuzhmarov

Abstract

For the Northern (Arctic) regions of Russia, the development of the theory of taxation of natural resources is relevant. The authors conducted a research of theoretical approaches to taxation fees for the use of objects of the animal world. The resource, permissive and compensatory approaches are singled out. A new ecological and economic approach has been developed. It is based on the harmonization of the interests of the state, the local population and nature users, strengthening of the ecologization of taxation, the formation of methodological tools, the introduction of state monitoring and control, and strengthening of the role of regional tax policy. Strengths and weaknesses have been identified. The analysis of the taxing practice of the use of wildlife has been carried out and the directions for further activities have been determined.

DOI: <https://dx.doi.org/10.24866/2311-2271/2018-2/146-155>

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Республики Коми, проект № 18-410-110005.

Цель статьи – выделить актуальную для северных (арктических) регионов России проблему пользования объектами животного мира и его обложения сборами; исследовать теоретические подходы к обложению пользования объектами животного мира; разработать эколого-экономический подход к налогообложению природопользования; провести анализ практики обложения сборами за пользование объектами животного мира в северных (арктических) регионах России; сделать выводы; определить направления дальнейшей деятельности.

Актуальность темы исследования. Северные (арктические) регионы России обладают огромным природно-ресурсным потенциалом, биологически разнообразным и значительно различающимся по территориям животным миром. На северных территориях обитает более 350 видов различных животных и птиц. При этом лишь 84 вида объектов животного мира относятся к охотничьим ресурсам (51 вид млекопитающих и 33 вида птиц). Востребованным становится проведение мероприятий, направленных на сохранение уникального животного мира северных регионов России. Налоговое регулирование природопользования, включая пользование объектами животного мира, должно способствовать проведению природоохранных мероприятий, минимизации вредного воздействия на окружающую среду, улучшению экологической обстановки.

Анализ степени исследованности проблемы

Отечественные и зарубежные ученые неоднократно обращали внимание на необходимость налогового регулирования природопользования. В.Н. Лаженцев отмечает, что проблемы развития Европейского Севера в значительной мере связаны с рациональным использованием ресурсов бореальных лесов (тайги) [1]. Российские ученые А.Г. Шеломенцев, С.В. Дорошенко, О.А. Козлова, В.Э. Тоскунина и др. особое внимание уделяют характеристике природно-ресурсных факторов, оказывающих влияние на степень достижения целей региональной политики регионов Севера РФ, а также государственному регулированию и эффективности рационального природопользования [2]. В основе экологизации налогообложения лежит теория экстерналичных, или внешних, издержек А. Пигу. Проявлением положительных экстерналичных эффектов является распространение новых экологически чистых технологий, а отрицательных – загрязнение окружающей среды [3]. И.А. Майбуров и Ю.Б. Иванов особое внимание уделяют развитию теоретических основ экологического налогообложения [4]. В.В. Громов и Т.А. Малинина определяют налоги как значимые инструменты экологической политики [5]. Выделяется ряд проблем, связанных с налоговым регулированием природопользования, развитием частно-государственного партнерства в условиях Севера, в том числе в сфере природопользования [6, 7]. Вместе с тем в экономической литературе недостаточно внимания уделяется развитию теоретических подходов к налогообложению пользования объектов животного мира и их экологизации в условиях Севера и Арктики.

Теоретические подходы к налогообложению за пользование объектами животного мира

За использование объектов животного мира как одного из видов природопользования в доход государства могут взиматься разные виды платежей, отражающие основные теоретические подходы к обложению пользования объектами животного мира (табл. 1).

Таблица 1

Теоретические подходы к обложению пользования объектами животного мира

Подход	Содержание подхода
1. Рентный	Базируется на рентной природе всех налоговых платежей. Предложен Д. Рикардо, обоснован российскими учеными С.Ю. Глазьевым и др.
2. Компенсационный	Основан на компенсации расходов государства на защиту и воспроизводство возобновляемых природных ресурсов, борьбу с незаконным использованием объектов животного мира, охрану окружающей среды. Кратко описан Р.Р. Яруллининым.
3. Разрешительный	Основан на фискальном суверенитете государства на право собственности на природные ресурсы с применением разрешительной системы. Кратко описан Е.Б. Шуваловой, М.С. Гордиенко, Н.В. Сибатулиной [10]. Применяется в РФ
4. Эколого-экономический	Основан на гармонизации интересов государства, местного населения, природопользователей, включая охотников и недропользователей; усилении экологизации налогообложения; формировании методического инструментария определения потенциала сборов за пользование объектами животного мира; внедрении инновационных методов государственного мониторинга и контроля; усилении роли региональной налоговой политики. Элементы экологического подхода представлены в научных работах А. Пигу, Ю.Б. Иванова, И.А. Майбурова. Эколого-экономический подход предложен С.И. Чужмаровой и А.И. Чужмаровым

Первый подход базируется на *рентной природе* всех налоговых платежей. По мнению С.Ю. Глазьева, природная рента не зависит от факторов производства и определяется уникальными свойствами природных ресурсов, поэтому она должна принадлежать государству – их собственнику. Кроме того, государство должно быть собственником сверхприбыли, источником которой служит природная рента [8]. Сильными сторонами рентного подхода к пользованию объектами животного мира являются возможность определения ренты от такого изъятия и установление единого методического инструментария обложения. Слабые стороны: сложность расчетов такого рода природной ренты, отсутствие последующего контроля за фактическим использованием объектов животного мира, недооценка экологического потенциала таких налоговых изъятий.

Второй подход основан на *компенсации расходов государства* на защиту и воспроизводство возобновляемых природных ресурсов, борьбу с незаконным использованием объектов животного мира, охрану окружающей среды [9]. Сильные стороны: возможность наблюдения за фактическим использованием объектов животного мира; анализ соотношения доходов государства, получен-

ных от использования объектов животного мира, и расходов на охрану окружающей среды. К сожалению, в российской практике эти сильные стороны в полной мере недооценены. Слабые стороны: не учитывается возможность получения дохода от использования объектов животного мира; игнорируется необходимость компенсации вреда окружающей природной среде природопользователями в результате предпринимательской деятельности при изъятии невозпроизводимых ресурсов, включая нефть, газ, уголь и др., в результате чего сокращается популяция диких животных.

Третий подход базируется на выделении платежей, носящих *разрешительный* характер и основанных на фискальном суверенитете государства на право собственности на природные ресурсы, включая объекты животного мира. Такой подход используется в России при обложении пользования объектами животного мира. Сильные стороны подхода: простота методики обложения и применения на практике схемы «заплатил сбор – получил разрешение – использовал право пользования объектами животного мира»; возможность контроля фактического объема пользования объектами животного мира и величины, указанной в разрешении. Слабые стороны: не учитываются фактические доходы и финансовый результат деятельности пользователей объектами животного мира; не учитываются региональные особенности при формировании элементов сборов, включая ставки, льготы; недооценен экологический потенциал сборов; приоритет фискальной роли сборов и неучёт регулирующей (например, при резком увеличении популяции хищников, наносящих вред человеку и хозяйственной системе, не предусмотрены поощрительные меры – финансовые выплаты за изъятие таковых из среды обитания либо сокращение налоговой нагрузки при получении разрешений на использование объектов животного мира).

Исследование трех теоретических подходов, представленных в отечественной экономической литературе, позволяет утверждать, что крайне сложно разработать оптимальное практическое решение по установлению, во-первых, удельного веса рентного дохода – незаработанного дохода, подлежащего изъятию в бюджет в виде сборов за пользование объектами животного мира, во-вторых, величины компенсации государству за причиненный ущерб в результате сокращения популяции диких животных из-за нерационального и агрессивного природопользования и ухудшения экологической обстановки.

В этой связи здесь предлагается **четвертый эколого-экономический подход** к обложению пользования объектами животного мира (рис. 1).

Четвертый подход характеризуется рядом особенностей.

1. Основан на *гармонизации экономических и социальных интересов*:

– государства, субъектов РФ и органов местного самоуправления; (в бюджеты должны поступать финансовые ресурсы, достаточные для финансирования общественных благ);

– местного населения северных (арктических) территорий: должны быть созданы достойные условия проживания, включая окружающую среду и экологическую обстановку; обеспечен свободный доступ к лесным ресурсам (к сожалению, часть лесных участков на длительный период сдана в аренду частным лицам, и местные жители либо вообще не имеют возможности заходить на эти участки леса, либо должны покупать путевку, дающую право на охоту на этом участке, стоимость которой иногда в разы превышает размер сбора, установленный в Налоговом кодексе РФ);

– природопользователей-охотников: обложение должно осуществляться на основе принципов удобства и простоты, однократности обложения; взимание платы за фактическое пользование объектами животного мира; отсутствие коррупции; выдача круглогодичных разрешений и установление компенсационных выплат за изъятие хищных животных, значительный рост популяции которых наносит ущерб окружающей среде, жизни и здоровью людей, а также иных видов животных в случае их массового заражения инфекционными заболеваниями с целью предотвратить дальнейшее распространение болезни;

– недропользователей, деятельность которых негативно влияет на окружающую среду, приводит к сокращению популяции диких животных и птиц: введение дополнительного целевого экологического сбора, размер которого кратен сумме потерь налоговых доходов бюджета от пользования объектами животного мира и расходов бюджета на ликвидацию аварий и загрязнений окружающей среды по вине недропользователей, направляемого на финансирование природоохранных мероприятий; при этом должна оставаться часть прибыли в размере, достаточном для развития современного производства, осуществления рационального природопользования как на высоко-, так и низкопродуктивных месторождениях.



Рис. 1. Эколого-экономический подход к налогообложению пользования объектами животного мира

2. Предполагает усиление экологизации сборов за пользование объектами животного мира, что обусловлено недостаточностью усилий, направляемых на экологизацию и дестимулирование загрязнения окружающей среды, которое ведет к сокращению популяции диких животных как потенциальных объектов налогообложения.

3. *Включает формирование современного методического инструментария, необходимого для определения потенциала сборов за пользование объектами животного мира.* Предполагает совершенствование методов учета объектов животного мира на базе использования маршрутного учета и учета выводов, применение методики расчета плотности объектов животного мира определенного вида на единицу площади территорий с учетом выделения различных их типов, использование метода экстраполяции, а также применение методики расчета интегрального показателя потенциала объектов животного мира.

4. *Способствует внедрению инновационных методов государственного мониторинга и контроля,* результаты которого могут быть использованы для установления потенциала сборов за пользование объектами животного мира и определения величины квот, выдаваемых на охоту. Данный подход основан на широком использовании современных информационных технологий определения популяции объектов животного мира на определенных территориях как объективной основы налогообложения, включая применение тепловизоров, компьютерных программ, видеонаблюдения и др., а также привлечение местного населения к контролю за состоянием экологической обстановки на территории их проживания и проведению анкетирования.

5. *Предполагает усиление роли региональной налоговой политики,* значение которой недооценивается, а также *развитие налогового регулирования природопользования.* Это обусловлено отсутствием у северных регионов реальных инструментов регулирования обложения сборами за пользование объектами животного мира, таких как предоставление права органам власти субъектов РФ изменять элементы сборов. В частности объекты обложения (в перечень объектов обложения не вошли многие дикие животные и птицы (песцы, лисы, зайцы, куропатки и др.), которые являются объектами охоты; ставки сборов (поскольку они длительное время не пересматривались, субъекты РФ не имеют права изменять их, кроме того, их уровень не учитывают рост цен, вызванных инфляцией, изменение экономической, социальной и экологической ситуаций в северных (арктических) регионах); льготы.

Сильные стороны эколого-экономического подхода: гармонизация интересов государства (субъектов РФ и органов местного самоуправления), местного населения северных (арктических) территорий и природопользователей, включая охотников и недропользователей; экологизация налогообложения природопользования; сочетание экологизации и экономических методов регулирования природопользования; привлечение местного населения к администрированию налогообложения природопользования; применение нового методического инструментария для определения потенциала объектов животного мира как объективной основы налогообложения; внедрение инновационных методов государственного мониторинга и контроля; усиление роли региональной налоговой политики.

Слабые стороны: необходимость внесения ряда изменений в нормативные акты; сложная бюрократическая система управления природопользованием, сформировавшаяся в стране.

Анализ практики обложения сборами за пользование объектами животного мира в северных (арктических) регионах России

Динамика поступления сборов за пользование объектами животного мира в консолидированные бюджеты северных (арктических) субъектов РФ имеет тенденцию к росту (рис. 2).

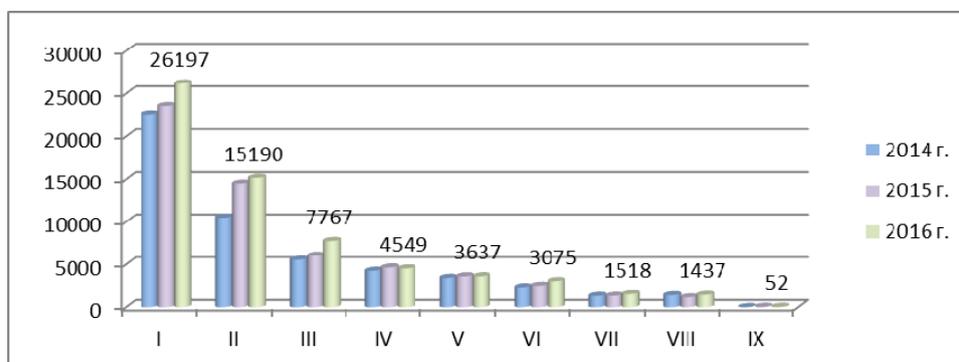


Рис. 2. Динамика поступлений сборов за пользование объектами животного мира в консолидированные бюджеты северных (арктических) субъектов РФ в 2014-2016 гг., тыс. руб.:

I – Красноярский край, II – Республика Саха (Якутия), III – Архангельская область, IV – Республика Карелия, V – Республика Коми, VI – Ямало-Ненецкий АО, VII – Мурманская область, VIII – Чукотский АО, IX – Ненецкий АО

Источник: данные ФНС России; статистические отчеты за 2014–2017 гг. – URL: <https://www.nalog.ru>

Данные сборы формируют доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, по северным (арктическим) регионам поступлений в местные бюджеты нет. Удельный вес таких сборов составляет около 10 %, остальные 90 % – сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов. Удельный вес сборов за пользование объектами животного мира незначителен и в 2016 г. в доходах бюджета РФ составил 0,19.

Компенсация расходов бюджета страны на улучшение экологической ситуации за счет сборов с пользователей объектами животного мира незначительна – 50 млрд руб. На величину сборов влияет количество плательщиков и число выданных разрешений (табл. 2).

По исследуемым северным субъектам РФ нет единообразия в изменении количества плательщиков сборов, неоднозначно меняется и количество выданных разрешений на охоту; в 4 из 8 исследуемых субъектов РФ оно сократилось. Уровень льготирования по северным (арктическим) регионам значительно варьирует: от 0 в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах до 4,7 % и 4,62 % соответственно в Красноярском крае и Республике Коми.

Выводы

Сохранение уникального животного мира северных (арктических) регионов России – одна из важнейших задач государства. Вместе с тем при безусловном фискальном приоритете недостаточно внимания уделяется регулирующей роли сборов за пользование объектами животного мира. Можно выделить три теоретических подхода к обложению пользования объектами живот-

ного мира – ресурсный, компенсационный и разрешительный, основанных на фискальном суверенитете государства на право собственности на природные ресурсы, а также предложенный четвертый – эколого-экономический подход.

Таблица 2

Динамика количества плательщиков сборов за пользование объектами животного мира и выданных разрешений на охоту в северных (арктических) субъектах РФ 2014–2016 гг.

Субъект РФ	Количество плательщиков сбора			Количество выданных разрешений			Количество выданных разрешений на плательщика сборов		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Республика Карелия	5 581	5 675	5 521	17 465	19 367	19 979	3,1	3,4	3,6
Республика Коми	7 137	7 151	7 073	8 635	8 758	8 452	1,2	1,2	1,2
Республика Саха	4 830	6 627	8 109	7 285	9 867	10 777	1,5	1,5	1,3
Архангельская область, Ненецкий АО	8 492	11 274	10 850	11 806	15 117	15 447	1,4	1,3	1,4
Красноярский край	4 565	5 681	6 062	68 528	60 244	72 348	15	10,6	11,9
Мурманская область	3 161	3 593	3 405	4 828	4 407	4 366	1,5	1,2	1,3
Чукотский АО	380	н. д.	482	2 954	н. д.	2 656	7,8	н. д.	5,5
Ямало-Ненецкий АО	4 796	3 165	3 945	5 580	3 406	4 110	1,2	1,1	1

Источник: данные ФНС России; статистические отчеты за 2014–2017 гг. – URL: <https://www.nalog.ru>

Для решения выявленных проблем рекомендуются следующие **направления дальнейшей деятельности**. Анализ практики обложения сборами за пользование объектами животного мира в северных (арктических) регионах России показывает необходимость развития теории налогообложения природопользования, формирования нового эколого-экономического подхода к обложению пользования объектами животного мира. Эколого-экономический подход подразумевает гармонизацию экономических и социальных интересов государства, местного населения и природопользователей, включая пользователей объектами животного мира и недропользователей; усиление экологизации сборов за пользование объектами животного мира; формирование современного методического инструментария для определения потенциала таких сборов; внедрение инновационных методов государственного мониторинга и контроля.

Ожидаемые результаты: успешная реализация нового эколого-экономического подхода к обложению пользования объектами животного мира позволит: повысить налоговые доходы бюджета; привлечь местное население к реализации природоохранных мероприятий, контролю промысловой охоты на объекты животного мира как объективной основы налогообложения; увеличить бюджетное финансирование на обеспечение воспроизводства биологиче-

ских ресурсов – объектов животного мира, охрану окружающей среды, улучшение экологической обстановки в северных (арктических) регионах страны.

Список источников / References

1. Лаженцев В.Н. Некоторые итоги изучения пространственных аспектов развития европейского севера России. *Регионологика*, 2015, т. 2, № 1. [Lazhentsev V.N. Nekotorye itogi izucheniya prostranstvennykh aspektov razvitiya evropeyskogo severa Rossii. *Regionolistika*, 2015, vol. 2, no. 1.]
2. Пигу, Артур К. *Экономика благосостояния*. Лондон, Макмиллан и К, 1932, 4-е изд. [Pigu Artur K. *Ekonomika blagosostoyaniya*. [Welfare economics]. London, McMillan and K, 1932, 4th issue.]
3. Чужмарова С.И. Обеспечение социально-экономического развития северных регионов в условиях реформирования налогообложения природопользования. *Региональная экономика: теория и практика*, 2009, № 9 (102), сс. 21–27. [Chuzhmarova S.I. Obespechenie sotsialno_ekonomicheskogo razvitiya severnykh regionov v usloviyah reformirovaniya nalogooblozheniya prirodopolzovaniya. *Regionalnaya ekonomika: Teoriya i praktika*, 2009, no. 9 (102), pp. 21–27.]
4. Шеломенцев А.Г., Дорошенко С.В., Козлова О.А., Беляев В.Н., Тоскунина В.Э., Проворова А.А., Губина О.В., Илинбаева Е.А. *Формирование социально-экономической политики северных регионов России с учетом фактора освоения природных ресурсов*. Екатеринбург, Институт экономики УрО РАН, 2011, 140 с. [Shelomentsev A.G., Doroshenko S.V., Kozlova O.A., Belyaev V.N., Toskunina V.E., Provorova A.A., Gubina O.V., Ilinbaeva E.A. *Formirovanie sotsialno-ekonomicheskoy politiki severnykh regionov Rossii s uchetom faktora osvoeniya prirodnykh resursov*. [Formation of social and economic policy of the northern regions of Russia, taking into account the factor of development of natural resources]. Ekaterinburg, Institute of Economics, Ural Branch of RAS Publ., 2011. 140 p.]
5. Шувалова Е.Б., Гордиенко М.С., Сибатулина Н.В. Эволюция системы экологических налогов, сборов и платежей в Российской Федерации. *Экономическая статистика*, 2017, № 6, т. 14, сс. 32–38. [Shuvalova E.B., Gordienko M.S., Sibatulina N.V. Evolyutsiya sistemy ekologicheskikh nalogov_ sborov i platezhey v Rossiyskoy Federatsii. *Ekonomicheskaya statistika*, 2017, no. 6, vol. 14, pp. 32–38.]
6. Глазьев С.Ю. *Оценка природной ренты и ее роль в экономике России*. Москва, ИНЭС, 2010. [Glaz'ev S.Yu. *Otsenka prirodnoy renty i ee rol v ekonomike Rossii*. [Evaluation of natural rent and its role in the Russian economy]. Moscow, INES Publ., 2010.]
7. Громов В.В., Малинина Т.А. *Перспективы экологизации налоговой системы Российской Федерации*. Москва, Дело, РАНХиГС, 2015. [Gromov V.V, Malinina T.A. *Perspektivy ekologizatsii nalogovoy sistemy Rossiyskoy Federatsii*. [Prospects for Greening the Tax System of the Russian Federation]. Moscow, Delo, RANHiGS Publ., 2015].
8. Майбуров И.А., Иванов Ю.Б. *Налоговые реформы. Теория и практика*. Москва, ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 463 с. [Mayburov I.A., Ivanov Yu.B. *Nalogovye reformy. Teoriya i praktika*. [Tax reforms. Theory and practice]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2010. 463 p.]
9. Чужмаров А.И. *Развитие частно-государственного партнерства в условиях Севера*. Москва, Экон-информ, 2012. [Chuzhmarov A.I. *Razvitie chastno_gosudarstvennogo partnerstva v usloviyah Severa*. [Development of public-

private partnership in the North]. Ed. V.V. Fauzera. Moscow, Ekon-inform Publ., 2012.]

10. Яруллин Р.Р. *Сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов*. Экономические науки. КиберЛенинка. [Yarullin R.R. *Sbory za polzovanie obektami zhivotnogo mira i obektami vodnyh biologicheskikh resursov*. [Fees for the use of objects of wildlife and objects of aquatic biological resources]. Ekonomicheskie nauki. KiberLeninka.] Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sbory-za-polzovanie-obektami-zhivotnogo-mira-i-obektami-vodnyh-biologicheskikh-resursov>

Сведения об авторах / About authors

Чужмарова Светлана Ивановна, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой банковского дела, Сыктывкарский государственный университет имени Питирима Сорокина. 167001 Россия, г. Сыктывкар, Октябрьский проспект, 55. *E-mail: swetlana_ch@bk.ru*.

Svetlana I. Chuzhmarova, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Banking, Syktyvkar State University named after Pitirim Sorokin. 55 prospect Oktiabr'skiy, Syktyvkar, Russia, 167001. *E-mail: swetlana_ch@bk.ru*.

Чужмаров Андрей Иванович, кандидат экономических наук, доцент, проректор по образовательной и научной деятельности, Коми республиканская академия государственной службы и управления. 167982 Россия, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, 11. *E-mail: andry_ch@bk.ru*.

Andrey I. Chuzhmarov, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Komi Republican Academy of state service and administration. 11 Kommunisticheskaya str., Syktyvkar, Russia, 167982. *E-mail: andry_ch@bk.ru*.