

7/23

ПРЕПРИНТЫ

МИКРОЭКОНОМИКА ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ
ПРОМЫШЛЕННАЯ КОНКУРЕНТНАЯ
И ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА
MICROECONOMICS INDUSTRY MARKETS,
INDUSTRIAL, COMPETITION AND
INFRASTRUCTURE POLICY

А. В. КОРЫТИН , Е. В. МЕЛКОВА

НАЛОГОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИКИ
ДЕКАРБОНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ
НА ПРИМЕРЕ США И КАНАДЫ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

КОРЫТИН А.В., МЕЛКОВА Е.В.

**НАЛОГОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИКИ ДЕКАРБОНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИКИ
НА ПРИМЕРЕ США И КАНАДЫ**

Москва 2023

Аннотация.

В целях формулирования мер налоговой политики России, отвечающих на инициативу ЕС в части трансграничного углеродного регулирования (СВАМ), актуально изучение налоговых механизмов по декарбонизации экономики в США и Канаде. Потенциальная ценность опыта США и Канады связана со структурой их экономики и наличием климатических и ресурсных особенностей, отличающие эти страны от Европы. Это позволит учесть влияние налоговых стимулов к декарбонизации на развитие ряда ключевых отраслей в России.

Если в Канаде существует как система торговли квотами на выбросы, так и углеродный налог, то в США основные налоговые механизмы работают на уровне отдельных штатов. Наибольший интерес в этом отношении вызывает Региональная инициатива по борьбе с выбросами парниковых газов, представляющая собой совместный проект одиннадцати восточных штатов. Кроме того, для Канады рассмотрен ряд льготных программ, поощряющих использование альтернативных источников энергии и инвестиции в энергосберегающие технологии. А также льготы в области энергоэффективности и энергосбережения – для США. По результатам исследования даны рекомендации по применению данного опыта в России.

Ключевые слова: трансграничное углеродное регулирование, декарбонизация, торговля квотами на выбросы, углеродный налог

Abstract.

In order to formulate Russian tax policy measures that respond to the EU's Carbon border adjustment mechanism (CBAM), it is relevant to study tax mechanisms for decarbonizing the economy in the USA and Canada. The potential value of the experience of the USA and Canada is associated with the structure of their economies and the presence of climate and resource features that distinguish these countries from Europe. These will allow to take into account the impact of tax incentives for decarbonization on the development of key industries in Russia.

While Canada has both an emissions trading system and a carbon tax, in the USA the main tax mechanisms operate at the state level. The Regional Greenhouse Gas Initiative, a joint project of eleven eastern states, is a scope of greatest interest. In addition, we have considered a number of tax credit programs in Canada that encourage an alternative energy sources usage and clean technology investment. As well as preferences for the energy efficiency and energy saving in the USA. Based on the results of this research, we have given some recommendations for the application of this experience in Russia.

Keywords: cross border carbon regulation, decarbonization, emission trading, carbon tax/

Корьгин А.В., научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики, ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Мелкова Е.В., научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики, ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
1 Политэкономические основания экологической политики США и Канады	7
1.1 Энергобаланс и внешняя торговля	7
1.2 Национальная стратегия Канады по сокращению выбросов	9
1.3 Климатический план США по достижению углеродной нейтральности	11
2 Углеродное ценообразование в Канаде и США.....	15
2.1 Налогообложение выбросов углерода в Канаде.....	15
2.2 Углеродное ценообразование в США	17
3 Налоговые льготы в части энергоэффективности и «зеленых» технологий.....	19
3.1 Налоговые скидки в области возобновляемой энергетики в Канаде	19
3.2 Налоговые льготы в части энергоэффективности и энергосбережения в США. 21	
4 Перспективы применения налоговых инструментов декарбонизации экономики в России	26
Заключение	28
Список источников	32

ВВЕДЕНИЕ

В 2019 г. в г. Дохе (Катар) были достигнуты договорённости о дополнительных усилиях по ограничению роста глобальной температуры в рамках Киотского протокола. В связи с этим страны Евросоюза активно продвигают "новый зеленый курс", направленный на сокращение выбросов парниковых газов и переходом на возобновляемые источники энергии, на международном уровне. В частности, ЕС берет одностороннее обязательство по сокращению выбросов на 20-30% к 2030 г. и достижению углеродной нейтральности к 2050 г., для чего вводит механизм трансграничного углеродного регулирования (ТУР).

Кроме того, сохраняется международное значение вопроса изменения климата. Китай, продолжая реализацию долгосрочных планов по достижению углеродной нейтральности, в 2021 г. запустил собственную систему торговли квотами на выбросы. Ожидается, что и другие крупные развивающиеся страны могут принимать меры в рамках реализации Парижского соглашения по климату.

Актуальность указанной проблемы подтверждается утвержденной 31 марта 2023 г. Концепцией внешней политики Российской Федерации в части охраны окружающей среды¹. Приоритетное внимание по данному вопросу уделяется, в частности (п. 41 Концепции):

1) «содействию научно обоснованным неполитизированным международным усилиям по ограничению негативного воздействия на окружающую среду...»;

2) «расширению сотрудничества с союзниками и партнерами в интересах противодействия политизации международной природоохранной и климатической деятельности...»;

3) «поддержке права каждого государства самостоятельно выбирать оптимальные для себя механизмы и способы охраны окружающей среды и адаптации к изменениям климата»;

4) «содействию выработке единых для всех, понятных и справедливых глобальных правил природоохранного и климатического регулирования с учетом Парижского соглашения...»;

В этих условиях России выгодно не только своевременно реагировать возникающие вызовы зарубежного углеродного регулирования, но и предлагать собственную экологическую политику на международном уровне. Для этого необходимо предоставить аргументы в пользу альтернативной «Новому зелёному курсу» экологической политики, способствующей переходу к новым технологиям производства и потребления энергии в рамках последовательного

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года №229): https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1860586/

промышленного развития догоняющих стран. Хотя процесс декарбонизации экономики является долгосрочным, меры бюджетно-налоговой политики в этом направлении могут потребоваться уже в краткосрочном периоде.

В целях формулирования взвешенных мер налоговой политики России, отвечающих на инициативу Евросоюза в части трансграничного углеродного регулирования, актуальным становится изучение налоговых механизмов по декарбонизации экономики в США и Канаде. Потенциальная ценность опыта США и Канады связана с отличиями структуры их экономики от европейской и наличием климатических и ресурсных особенностей, характерных для России. В отличие от европейских стран, которые за последнее десятилетие заметно сократили потребление ископаемого топлива в промышленности, в экономике США и Канады по-прежнему играет заметную роль добыча и использование ископаемого топлива. США и Канада отличаются высоким уровнем потребления ископаемого топлива (на уровне РФ и заметно выше ЕС) в промышленности и для целей отопления, а также с тем, что эти страны являются крупными нетто-экспортерами энергоносителей и углеродоемкой продукции. Отмеченные особенности исследуемых стран позволяют учесть влияние налоговых стимулов к декарбонизации на развитие указанных отраслей, являющихся ключевыми для экономики России.

Цель исследования заключается в разработке налоговых механизмов экологического регулирования с учетом опыта США и Канады.

Указанная цель достигается путем следующих задач:

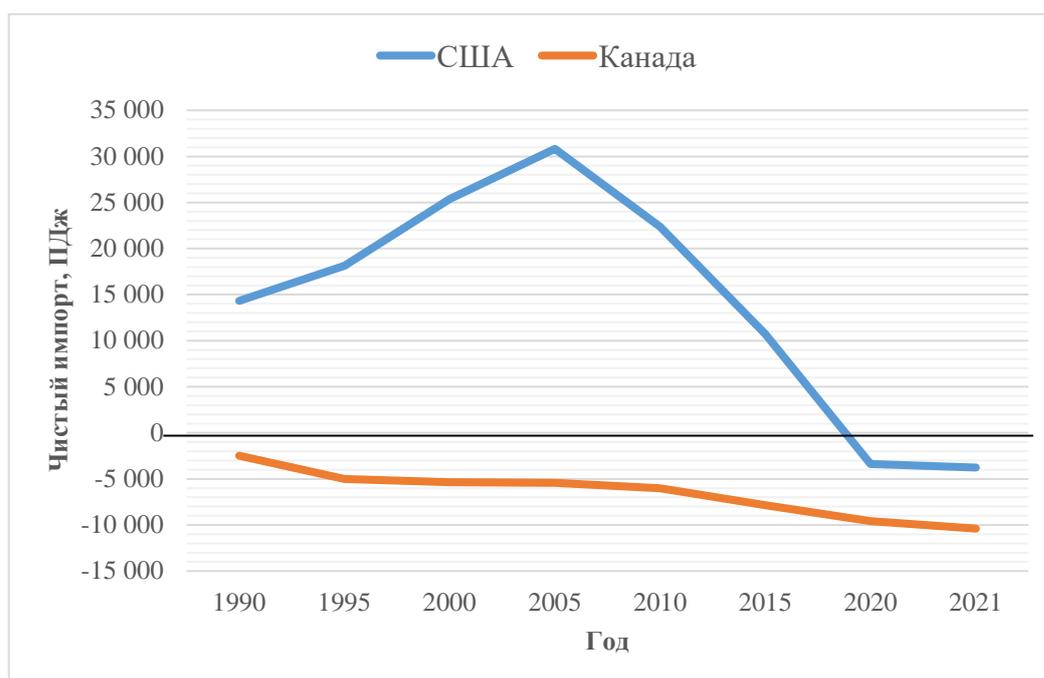
- 1) исследование политэкономических оснований текущей климатической политики США и Канады;
- 2) анализ актуальных национальных программ в США и Канаде по декарбонизации экономики;
- 3) изучение существующих налоговых механизмов в США и Канаде, способствующие декарбонизации экономики;
- 4) разработка предложений по совершенствованию налоговых механизмов экологического регулирования в России.

1 ПОЛИТЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США И КАНАДЫ

1.1 Энергобаланс и внешняя торговля

США и Канада входят в число стран мира с наибольшим выбросом парниковых газов, особенно по сравнению с промышленно развитыми странами Европы, что возлагает на эти государства повышенную ответственность за изменение климата, учитывая относительно высокие выбросы на душу населения и значительный уровень выбросов на единицу ВВП [1].

Канада исторически является чистым экспортёром энергии и энергоносителей в другие страны. США также больше экспортирует энергию, начиная с 2019 г. (см. рис. 1).



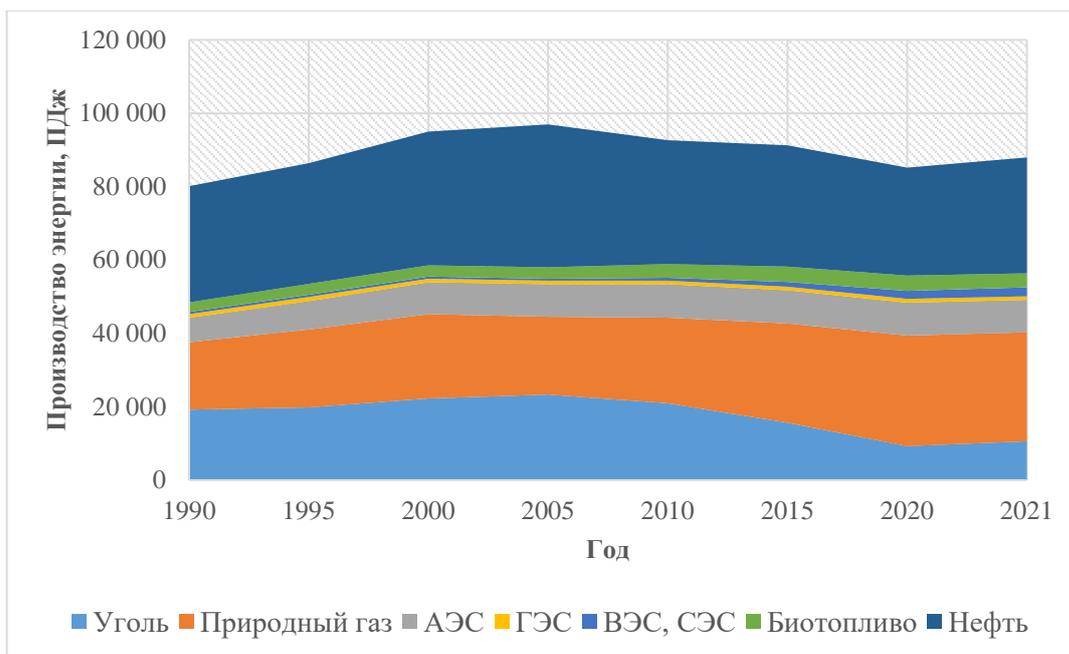
Источник: International Energy Agency²

Рисунок 1 – Динамика чистого импорта энергии в США и Канаде в 1990–2021 гг.

Отрицательное значение чистого импорта энергии на рисунке 1 означает, что экспорт энергии в этих странах превосходит импорт, суммарно для двух стран – на 14 ПДж = $14 \cdot 10^{15}$ Дж. Но если США экспортирует лишь 4,3% производимой в стране первичной энергии, то Канада – 84,4%.

Как видно из разбивки производства энергии по типам первичных источников (на рис. 2 и 3), основу энергетического баланса как США, так и Канады составляет ископаемое топливо: нефть, природный газ и уголь. На его долю в 2021 г. в Канаде пришлось 75,8%, в США – 81,7%.

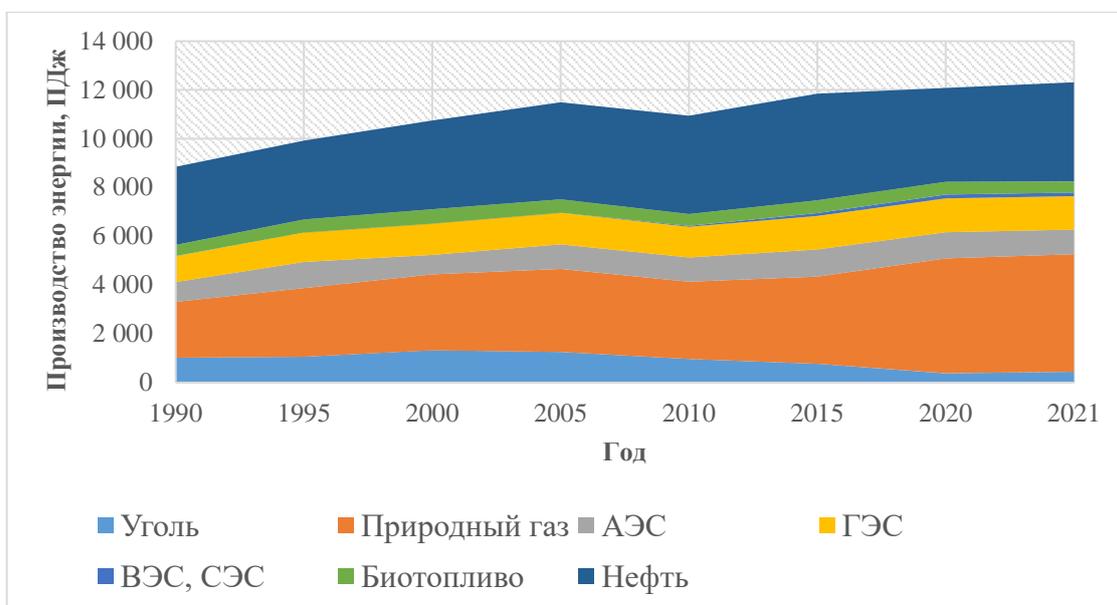
² <https://www.iea.org/countries/canada>; <https://www.iea.org/countries/united-states>



Источник: International Energy Agency

Рисунок 2 – Производство энергии в США по типам первичных источников

В целом, в США на протяжении последних десятилетий сохраняется стабильный уровень производства энергии и постепенно увеличивается чистый экспорт энергоносителей в другие страны. Что касается эмиссии CO₂, то отмечается медленное снижение выбросов как за счет уменьшения потребления ископаемого топлива внутри страны, так и за счет замещения угля природным газом при производстве электроэнергии.



Источник: International Energy Agency

Рисунок 3 – Производство энергии в Канаде по типам первичных источников

Канада же является одним из крупнейших в мире производителей энергетических полезных ископаемых, лидирует по добыче урана и входит в число крупнейших производителей гидроэлектроэнергии, нефти, природного газа и угля. Только Россия, Китай, США и Саудовская Аравия опережают Канаду по производству энергии. Исторически более половины производимой электроэнергии приходится на гидроэнергетику, а также значительную долю составляют АЭС. К 2050 г. Канада поставила цель вывести из эксплуатации все устаревшие угольные ТЭС, увеличить долю газовых ТЭС и установить оборудование для улавливания и хранения CO₂ на новых угольных ТЭС.

Наиболее углеродоемкими отраслями в Канаде являются добыча и переработка нефти и газа (26% всех выбросов), транспорт (23%), жилищное строительство (13%) и тяжелая промышленность (11%).

Несмотря на значительную привязку Канады к североамериканскому рынку, Евросоюз является для нее значимым внешнеторговым партнером. В 2018 г. Канада занимала 19-е место среди крупнейших поставщиков нефтегазовой продукции в ЕС с долей 0,7%. В соответствии с Всеобъемлющим торгово-экономическим соглашением, подписанным между Канадой и ЕС в 2016 г., канадские нефтегазовые продукты имеют беспошлинный и неквотируемый доступ на рынок ЕС.

В виду того, что большая часть топливных полезных ископаемых экспортируется за рубеж, Канада может похвастаться одной из самых чистых систем электроэнергетики в G7, G20 и даже в мире — почти 80% источников электроэнергии работают без выбросов парниковых газов. Несмотря на рост экономики, с 2011 г. выбросы парниковых газов на душу населения находятся на самом низком уровне с момента начала наблюдений в 1990 г. В период 2005–2013 гг. выбросы парниковых газов в Канаде сократились на 3,1%, в то время как экономические показатели демонстрировали рост в 12,9% [2].

1.2 Национальная стратегия Канады по сокращению выбросов

После подписания Парижского соглашения в 2015 г. начался новый этап климатической политики, не только в Европе, но и в других развитых странах, включая Канаду. Ранее Канада уже участвовала в международном климатическом регулировании, однако вышла из второго периода реализации Киотского протокола, не выполнив своих обязательств. Вступив в Парижское соглашение, Канада в качестве базового года для своей цели по сокращению выбросов парниковых газов приняла 2005 г. и обязалась сократить выбросы на 30%. Действия

правительства Канады по борьбе с изменением климата в 2016 г. были изложены в Панканадской рамочной программе по чистому росту и изменению климата³.

Значительную роль в достижении поставленной в программе цели играет наращивание лесного фонда, способного компенсировать часть выбросов промышленного сектора. Важные составляющие энергетической политики Канады выражаются в стремлении к низкоуглеродной генерации электроэнергии, установлению строгих стандартов для угольных электростанций, запрете на строительство электростанций старого образца и постепенное закрытие действующих угольных ТЭС.

Летом 2018 г. правительство Канады приняло Закон о ценообразовании на загрязнение парниковыми газами, который установил систему налогообложения выбросов углерода [3]. Согласно ему провинции, в которых еще не был введен региональный налог на выбросы, должны были либо разработать свои собственные правила налогообложения углерода, либо принять федеральные правила⁴.

Каждой провинции был дан выбор — вводить свой налог на выбросы или принять федеральную систему квот и пошлин. Минимальная цена выбросов, утвержденная федеральным правительством, составила 10 канадских долларов (\$7,63) за тонну углекислого газа. Эта величина росла ежегодно на 10 долларов, пока не достигла 50 долларов за тонну CO₂ в 2022 г. Цена выбросов включает в себя углеродный налог в виде платы за ископаемое топливо для потребителей (*carbon fuel charge*), а также систему торговли выбросами для предприятий (Output-Based Pricing System – OBPS). Поступления от углеродного налога, собранного федеральной налоговой службой, возвращаются в провинцию или территорию, где они были собраны, и распределяются между населением.

В марте 2022 г. премьер-министр Канады Дж. Трюдо объявил о публикации амбициозного *Плана сокращения выбросов до 2030 года: следующие шаги Канады к чистому воздуху и сильной экономике*. В подтверждение серьезности намерений правительства в плане были представлены не только общенациональные цели по снижению выбросов к 2030 г. на 40% по сравнению с уровнем 2005 г., но и целевые показатели для отраслей экономики, а также комплекс мероприятий по их достижению – для каждой отрасли.

³ Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change // Government of Canada. – URL: <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/pan-canadian-framework/climate-change-plan.html>

⁴ <https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/putting-price-on-carbon-pollution.html>

Прежде всего, план устанавливает, что минимальная цена за углеродное загрязнение, достигшая в 2022 г. 50 долл. за тонну CO₂ продолжит расти на 15 долларов ежегодно пока не достигнет 170 долларов в 2030 г.

Канада присоединяется к Глобальному обязательству по метану, чтобы к 2030 г. сократить выбросы метана не менее чем на 30% по сравнению с уровнем 2020 г. Помимо этого план предусматривает в отношении нефтегазовой отрасли цель сокращения выбросов к 2050 г. выбросов метана в атмосферу на 75%.

Представленный план также включает пакет инвестиций в размере 9,1 млрд канадских долл., в том числе:

- Более 2,9 млрд долл. – инвестиции в инфраструктуру зарядки электромобилей, льготы на покупку автомобилей с нулевым уровнем выбросов (ZEV).
- Около 1 млрд долл. – инвестиции в строительство экологически чистых зданий.
- Помощь отраслям во внедрении экологически чистых технологий и переходе на нулевые выбросы.
- 850 млн долл. – инвестиции в проекты экологически чистой энергии, такие как ветровая и солнечная энергия.
- Около 1 млрд долл. выделяется на расширенные программы сельского хозяйства в части рационального землепользования.
- Около 2 млрд долл. составят инвестиции в расширение Фонда низкоуглеродной экономики для поддержки проектов, направленных на сокращение загрязнения и создание рабочих мест в сообществах по всей стране.
- 200 млн долл. выделено на Фонд борьбы с изменением климата и повышения осведомленности для информирования населения о реализуемых программах.
- 780 млн долл. – инвестиции в технологии улавливания углерода из воздуха океанами, водно-болотными угодьями, торфяниками, пастбищами и сельскохозяйственным угодьями, а также на исследование потенциала технологий с отрицательными выбросами в лесном секторе.

Кроме того, предусмотрен ряд отраслевых планов, детализирующих цели и меры экономической политики по основным сферам экономики: строительству, электроэнергетике, тяжелой промышленности, нефтегазовой промышленности, транспорту, сельскому хозяйству, утилизации отходов, использованию лесных и водных ресурсов.

1.3 Климатический план США по достижению углеродной нейтральности

Климатический план США по достижению углеродной нейтральности, получивший название «Плана революции чистой энергии и экологической справедливости» (далее – План) был впервые представлен общественности кандидатом в президенты от Демократической партии Дж. Байденом в ходе его предвыборной кампании.

Ключевой задачей Плана является переход к экономике, на 100% основанной на применении чистой энергии, а также достижение углеродной нейтральности не позднее 2050 г. При этом во избежание несправедливости вовлечь в это планируется не отдельные сектора, а всю экономику страны в целом.

Для этого предлагается огромное число преобразований, среди которых стоит выделить следующие:

- 1) Ограничения на выбросы метана*
- 2) Повышение энергоэффективности бытовой техники и зданий*
- 3) Экологическая направленность федеральных инвестиций*
- 4) Инвестиции в исследования и инновации*

Данный пункт плана предполагает осуществление крупнейших в истории инвестиций в исследования и инновации в области чистой энергетики. В течение 10 лет должно быть инвестировано порядка 400 млрд долл., что в два раза превышает затраты на лунную программу «Аполлон» в пересчете на современные деньги.

- 5) Экологизация транспорта*

В настоящее время на дорогах США находится примерно 1 млн электромобилей. Но ключевым препятствием для их дальнейшего внедрения является отсутствие достаточного числа зарядных станций. В связи с чем планируется создать более полумиллиона новых общественных зарядных станций к концу 2030 г. Кроме того, стимулировать покупку электромобилей будет специальная налоговая скидка, рассчитанная на потребителей среднего класса.

- 6) Использование современного биотоплива*

7) Новые стандарты отчетности, предусматривающие раскрытие информации о климатических рисках и выбросах парниковых газов, связанных с деятельностью корпораций.

8) Защита биоразнообразия. Для чего предлагается запрет новых разрешений на добычу нефти и газа на государственных землях и водах, изменение лицензионных платежей с учетом климатических издержек, создание целевых программ по ускорению темпов восстановления лесных массивов и развитие возобновляемых источников энергии на федеральных землях и акваториях с целью удвоения к тому же 2030 г. мощностей морской ветроэнергетики.

В конце 2021 г. на сайте Белого дома была опубликована долгосрочная стратегия США по достижению нулевых выбросов парниковых газов к 2050 году (The Long-Term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Greenhouse Gas Emissions by 2050).

Согласно документу, США могут обеспечить нулевой уровень выбросов во всех секторах экономики несколькими путями, но все «жизнеспособные» пути к нулевому уровню выбросов включают *пять ключевых преобразований*:

- 1) *Декарбонизация электроснабжения на 100% к 2035 г.*
- 2) *Электрификация экономики и переход на экологически чистые виды топлива;*
- 3) *Сокращение энергетических потерь*
- 4) *Сокращение выбросов метана и иных отличных от CO₂ веществ*

Специалисты называют «экстремальный рост метана – самый сильный рост за всю историю измерений» особенно тревожным [4]. При этом на текущий момент времени уже существует множество недорогих вариантов сокращения не связанных с CO₂ выбросов, к которым, в частности, относятся обнаружение утечек метана и их последующий ремонт в нефтегазовых системах.

США нацелены на принятие всеобъемлющих и незамедлительных мер по сокращению выбросов метана внутри страны. В рамках Глобального обязательства по метану⁵ (Global Methane Pledge) США и их партнеры стремятся сократить глобальные выбросы метана по крайней мере на 30% к 2030 году, что позволит исключить потепление более чем на 0,2°C к 2050 году. [5]

- 5) *Увеличение объемов поглощения CO₂ путем удаления углекислого газа из атмосферы прежде всего естественными поглотителями: почвой, лесами, океаном.*

На фоне весьма обобщенных предложений, прописанных как в тексте самого Плана, так и тексте Долгосрочной стратегии США по достижению нулевых выбросов парниковых газов к 2050 году, у авторов американского «зеленого» курса *отсутствует перечень более четких запланированных шагов.*

Оценивая климатические амбиции США, не стоит забывать и о геополитических последствиях, сравнимых с последствиями «Зеленой сделки» Евросоюза⁶.

⁵ Глобальное обязательство по метану – коллективное обязательство сократить выбросы данного парникового газа на 30% по сравнению с уровнем 2020 года к 2030 году, подписанное более чем 80 странами, представляющими собой более двух третей мировой экономики.

⁶ См., к примеру: Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolff G. The geopolitics of the European Green Deal. International Organisations Research Journal, vol. 16, no 2, pp. (in English)

Во-первых, нужно быть готовыми к тому, что столь существенные изменения, затрагивающие все существующие отрасли экономики, непременно повлекут за собой трансформацию привычных и слаженных моделей торговли и инвестиций.

Во-вторых, массовый переход на «зеленые» технологии и возобновляемые источники энергии скажется на мировом рынке нефти и рынке угля и приведет к резкому сокращению доходов стран-экспортеров.

В-третьих, подобный переход потребует однозначной разработки нового подхода в вопросах международной дипломатии в целях исключения серьезных конфликтов с углеродоемкими экономиками в случае, если трансграничные углеродные корректировки будут восприняты представителями таких экономик как создание неправомерных торговых барьеров.

И в-четвертых, охваченные «зелеными» идеями США по мере реализации своего Плана рискуют впасть в бОльшую зависимость от импорта тех продуктов и того сырья, которые необходимы для производства экологически чистой энергии и чистых технологий (например, редкоземельные металлы в основном импортируются из Китая).

2 УГЛЕРОДНОЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ В КАНАДЕ И США

2.1 Налогообложение выбросов углерода в Канаде

3 октября 2016 г. правительство Канады представило «Общеканадский подход к ценообразованию на углеродное загрязнение», в котором установило общие правила углеродного ценообразования на период 2018–2022 гг. [6].

С 2019 г. в каждой провинции или территории Канады установлена цена на выбросы углерода, причем каждый регион страны может либо разработать свою собственную систему ценообразования с учетом местных потребностей, либо использовать федеральные правила.

В соответствии с Законом о ценообразовании на загрязнение парниковыми газами (*Greenhouse Gas Pollution Pricing Act – GGPPA*), от 21 июня 2018 г., федеральная система углеродного ценообразования состоит из двух частей: фиксированной платы за ископаемые виды топлива, такие как бензин и природный газ (*fuel charge*), для населения и системы торговли квотами, получившей название «системы ценообразования на основе объема производства» (*output-based pricing system – OBPS*), для крупной промышленности [3].

Топливный сбор взимается в Онтарио, Манитобе, Юконе, Альберте, Саскачеване и Нунавуте. Федеральный топливный сбор также будет применяться в Новой Шотландии, Ньюфаундленде и Лабрадоре и на Острове Принца Эдуарда с 1 июля 2023 г. Федеральное правительство также начнет взимать федеральный сбор за топливо в Нью-Брансуике по запросу провинции, о чем будет объявлено в течение года. Остальные провинции и территории внедряют свои собственные системы углеродного ценообразования.

Минимальная плата за углеродное загрязнение для систем, которые напрямую устанавливают цену на выбросы, в 2023 г. составляет 65 долл. за тонну выбросов CO₂-экв. и увеличивается на 15 долл. в год вплоть до достижения 170 долл. в 2030 г.

Углеродный налог в Канаде носит название топливного сбора (*fuel charge*) и, согласно законодательству, представляет собой форму акцизного сбора в бюджет провинции, уплачиваемого зарегистрированным дистрибьютором в отношении всех видов топлива, содержащего углерод, при отгрузке этого топлива в данную провинцию [3].

Налог не взимается с участников системы торговли квотами, фермеров, рыболовных предприятий и некоторых других. Не требуется платить углеродный налог и при экспорте топлива за рубеж.

Ставки углеродного топливного сбора устанавливаются ежегодно в соответствии с федеральным планом повышения цены углерода. Значения ставок с 1 апреля 2023 г. по 31 марта 2024 г. для отдельных видов подакцизного топлива приведены в таблице 1.

Таблица 1 – Ставки федерального топливного сбора в Канаде в 2023 г.

Вид подакцизного топлива	Единица измерения	Ставка, долл. за ед., с 1 апреля 2023 г. по 31 марта 2024 г.
Авиационный бензин	литр	0,1592
Авиационный керосин	литр	0,1678
Бензин	литр	0,1431
Керосин	литр	0,1678
Мазут	литр	0,2072
Уголь с высокой теплотой сгорания	тонна	145,02
Уголь с низкой теплотой сгорания	тонна	115,21
Кокс	тонна	206,68
Коксовый газ	м ³	0,0455
Товарный природный газ	м ³	0,1239
Сжиженный природный газ	литр	0,1081
Сжигаемые отходы	тонна	129,82

Источник: Canada Revenue Agency

Заметим, что в Канаде давно существуют как федеральный, так и региональные акцизы на моторное топливо, установленные в рамках отдельных законодательных актов. Например, в 2022 г. федеральный акциз на бензин составляет 10 центов за литр, на дизельное топливо – 4 цента за литр. Региональные акцизы взимаются дополнительно и отличаются по величине, как правило, в большую сторону⁷.

В большинстве провинций предусмотрен способ компенсировать рост цен за счет скидок, налоговых льгот и более низких налогов на автомобильное топливо.

Когда в 2019 г. правительство Канады утвердило федеральную систему углеродного ценообразования, оно взяло на себя обязательство возвращать все прямые доходы от федеральной системы в регион происхождения. В Канаде все поступления от федеральной платы за выбросы, взимаемой с топлива (в виде *fuel charge*), согласно ст. 165 *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* распределяются в бюджеты провинций, в которые происходит отгрузка налогооблагаемого топлива. Далее те регионы, которые выбрали федеральную систему

⁷ <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/currenate/current-rates-excise-taxes.html>

ценообразования, получают все свои платежи обратно и могут решать, как их использовать. На практике дальнейшее распределение в основном происходит в пользу канадских домохозяйств, предприятий, фермеров и групп коренных народов, проживающих в той же провинции или территории, где данные платежи были собраны.

Большинство провинций выбрало опцию распределять доходы от федерального топливного сбора между населением. Суммы ежеквартальных выплат на семью из четырех человек за 2023–2024 гг. в провинциях, где с июля 2023 г. начинает применяться федеральный сбор за топливо (Альберта, Саскачеван, Манитоба, Онтарио, Новая Шотландия, Остров Принца Эдуарда, Ньюфаундленд и Лабрадор) по ведомственным оценкам составят от 240 до 386 долларов [7]. В Юконе и Нунавуте доходы возвращаются непосредственно правительствам территорий по их запросу.

Британская Колумбия, Квебек, Нью-Брансуик и Северо-западные территории применяют собственные региональные системы углеродного ценообразования. Они могут использовать полученные доходы по своему усмотрению, в том числе для стимулирования домохозяйств и далее сокращать потребление ископаемого топлива [8].

2.2 Углеродное ценообразование в США

Хотя в Конгресс США в последние годы регулярно вносятся инициативы, направленные на введение в стране федерального налога на выбросы углерода, каких-либо мер углеродного ценообразования на национальном уровне в США до сих пор не существует. Однако подобные меры реализованы на уровне отдельных штатов и даже в рамках объединений штатов, сотрудничающих по климатическим вопросам.

С 2009 г. запущена *Региональная инициатива по борьбе с выбросами парниковых газов* (Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI), которая представляет собой совместные усилия одиннадцати восточных штатов – Коннектикута, Делавэра, Мэн, Мэриленда, Массачусетса, Нью-Гэмпшира, Нью-Джерси, Нью-Йорка, Род-Айленда, Вермонта и Вирджинии – по ограничению выбросов CO₂ в энергетическом секторе.

Согласно Типовому правилу 2017 г., отвечающему за ключевые цели и архитектуру программы RGGI, целевые показатели по сокращению выбросов к 2030 г. определены на уровне 30% по сравнению с предельным уровнем выбросов CO₂ в 2020 г. Кроме этого, штаты - участники программы имеют свои собственные целевые показатели.

Согласно RGGI, регулирование выбросов распространяется на электростанции (электрогенераторные установки), работающие на ископаемом топливе, и в большинстве штатов охватывает энергоблоки мощностью не менее 25 МВт. В Нью-Йорке с 2021 г.

программа распространяется на электростанции, с установленной мощностью от 15 МВт. По состоянию на 2021 г. под регулирование подпадало 203 объектов [9].

Подавляющее большинство квот на выбросы CO₂, выдаваемых каждым штатом - участником, распределяется через ежеквартальные региональные аукционы, проводимые в соответствии с законодательными требованиями каждого конкретного штата. Оставшиеся квоты хранятся на так называемых «отложенных» счетах («set-aside» accounts) и распределяются в соответствии с принципами, также утвержденными каждым участником программы конкретно для своей территории. За время проведения аукционов клиринговые цены варьировались от 1,86 до 13 долларов США.

Вырученные от аукционов средства поступают в бюджет штата, который имеет возможность распоряжаться ими по своему усмотрению.

Система торговли выбросами в Калифорнии действует с 2013 г. и охватывает порядка 85% выбросов парниковых газов в штате. Она занимает центральное место в достижении климатических целей Калифорнии по сокращению к 2020 г. выбросов до 20% от уровня 1990 г. к 2050 году.

Программа охватывает порядка 400 источников в энергетическом, промышленном, транспортном и строительном секторах, выбросы которых превышают 25 тыс. тонн CO₂ в год.

Штат ежегодно устанавливает общее значение допустимых выбросов в тоннах CO₂-экв. Распределение квот на выбросы осуществляется с помощью двух основных механизмов: прямого распределения подпадающим под регулирование организациям и продажи на аукционе всем участникам рынка. Увеличение аукционной резервной (т.е. минимальной) цены на квоты и сокращение ежегодных квот создает устойчивый ценовой сигнал для внедрения незамедлительных «зеленых» решений.

3 НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ В ЧАСТИ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ И «ЗЕЛЕННЫХ» ТЕХНОЛОГИЙ

3.1 Налоговые скидки в области возобновляемой энергетики в Канаде

Налоговая скидка на инвестиции в чистые технологии (Clean Technology Investment Tax Credit – СТИТС) предложена в законопроекте от 4 августа 2023 г. и будет доступна налогоплательщикам, которые осуществляют инвестиции в имущество, связанное с экологически чистыми технологиями, начиная с 28 марта 2023 г. по конец 2035 г. На СТИТС могут претендовать канадские корпорации, являющиеся плательщиками корпоративного налога, которые либо сами приобретают соответствующее имущество, либо владеют долей в организациях, приобретающих соответствующее имущество. Физические лица (включая трасты) и освобожденные от налогов организации не имеют права на данную налоговую скидку.

Налоговая скидка предоставляется за приобретение оборудования, связанного с чистыми технологиями (*clean technology property*), которое включает следующие типы основных средств:

- оборудование, применяемое для производства электроэнергии на основе солнечных, ветровых и водных источников;
- стационарное оборудование для аккумуляции электроэнергии, в работе которого не используется ископаемое топливо;
- активное солнечное нагревательное оборудование и воздушные и геотермальные тепловые насосы;
- транспортные средства с нулевым уровнем выбросов, предназначенные для использования вне дорог общего пользования;
- оборудование, используемое исключительно для производства электрической или тепловой энергии исключительно за счет использования геотермальных источников;
- оборудование для концентрирования солнечной энергии;
- малые модульные ядерные реакторы.

Налоговая скидка доступна для имущества, поставленного на учет начиная с 28 марта 2023 г. Максимальная скидка составит 30% от суммы соответствующих инвестиций, однако предполагается, что такая ставка будет действовать только до 2034 г., когда ставка по скидке будет снижена до 15% с дальнейшим постепенным понижением до нуля. Кроме того, ставка уменьшается на 10 процентных пунктов в случае несоблюдения трудовых требований (*labour requirements*), включающие требования по преобладающей заработной плате (*prevailing wage requirements*) и стажированию (*apprenticeship requirement*) в течение налогового периода.

В рамках требований по преобладающей заработной плате работники должны получать оплату в соответствии с условиями действующего коллективного договора или же в размере, по крайней мере равном размеру оплаты труда и неденежных выгод, который наиболее точно соответствует уровню опыта, выполняемым задачам и местонахождению работника.

Что касается компонента стажирования, зарегистрированные стажеры должны отработать не менее 10% общего рабочего времени по квалификации Red Seal.

Налоговая скидка на инвестиции в чистую электроэнергию (Clean Electricity Investment Tax Credit) вводится на период с 2024 г. по 2034 г. для инвестиций в создание систем производства электроэнергии, не вызывающих выбросов, в сокращение производства электроэнергии из природного газа, в создание стационарных систем накопления электроэнергии, которые не используют в процессе работы ископаемое топливо, а также в приобретение оборудования для передачи электроэнергии между регионами Канады. Скидка будет действовать как для новых проектов, так и для реконструкции существующих объектов.

Для получения максимального размера скидки в виде 15% от суммы капитальных затрат в указанные выше проекты, необходимо будет выполнить трудовые требования, аналогичные тем требованиям, которые предусмотрены для СТИТС (см. выше), иначе величина скидки снижается до 5%.

Налоговая скидка на инвестиции в улавливание, использование и хранение углерода (Carbon Capture, Utilization, and Storage Investment Tax Credit) в нынешнем виде CCUS ITC (предлагаемый раздел 127.44 и часть XII.7 Закона о налоге на доход) будет доступна предприятиям, которые совершают определенные виды затрат на инвестиции в улавливание, использование и хранение углерода (CCUS) с 2021 по 2041 гг.

В отношении затрат, понесенных с 2021 по 2031 гг., величина налоговой скидки составит: 60% – для инвестиций в улавливание углерода непосредственно из окружающего воздуха, 50% – для других инвестиций в улавливание углерода и 37,5% – для расходов на транспортировку, хранение или использование углерода. Указанные ставки снижаются вдвое для подходящих условиям скидки расходов, понесенных после 2030 г. и по 2041 г. Кроме того, ставки снижаются на 10 процентных пунктов, если не выполняются трудовые условия (см. выше).

Налоговая скидка на инвестиции в чистый водород (Clean Hydrogen Investment Tax Credit) предлагается к введению Министерством финансов Канады. Предполагается, что дизайн данной льготы в целом будет опираться на устройство соответствующей льготы в США, предусмотренной в рамках Закона о сокращении инфляции, который использует уровни

интенсивности выбросов CO₂ в процессе очистки водорода, чтобы определить степень поддержки подобных проектов. В ходе консультации запрашиваются мнения специалистов отрасли по вопросам приемлемости такого подхода (меньше выбросов – больше скидка) для Канады, а также необходимой величины соответствующих преференций. Конкретная реализация данной налоговой скидки будет представлена в течение 2024 г.

Налоговая скидка на производство чистых технологий (Clean Technology Manufacturing Tax Credit) была анонсирована весной 2023 г., однако пока не представлена в виде конкретных изменений в налоговое законодательство. Предполагается, что данная льгота будет иметь форму налоговой скидки в размере 30% от капитальных затрат на инвестиции в новые машины и оборудование, используемые для создания ключевых экологически чистых технологий, а также для добычи, обработки и переработки ключевых критических полезных ископаемых (*key critical minerals*). К последним относятся литий, кобальт, никель, графит, медь и редкоземельные элементы.

3.2 Налоговые льготы в части энергоэффективности и энергосбережения в США

Вычет для улучшения энергоэффективности жилья (Energy efficient home improvement credit) вступает в силу с 1 января 2023 г. и будут действовать до 2033 г.

Согласно 26 U.S. Code § 25C вычет предоставляется в отношении определенных расходов, понесенных налогоплательщиком - собственником жилья в связи с реализацией улучшений энергоэффективности, приобретением энергоэффективного оборудования для дома, а также проведением аудита энергоэффективности жилья.

К самому дому предъявляются три основных требования. Во-первых, модернизируемая налогоплательщиком постройка должна быть расположена непосредственно на территории США. Во-вторых, вычет распространяется исключительно на доработку уже существующего жилого фонда, т. е. льгота не может применяться в отношении новой, ранее не эксплуатируемой недвижимости. И в-третьих, дом не может использоваться налогоплательщиком исключительно в деловых целях.

Максимальная ежегодная сумма вычета, на которую может претендовать налогоплательщик, составляет 3200 долларов США и состоит из двух частей, а именно:

– 1200 долларов США в части расходов на энергооборудование и энергоэффективные улучшения дома (с конкретными ограничениями в отношении дверей⁸, окон⁹ и аудита энергоэффективности жилья¹⁰);

– 2000 долларов США в части приобретенных и соответствующих определенным требованиям тепловых насосов, а также печей и котлов, работающих на биомассе.

Устанавливаемые компоненты внешней конструкции жилища (наружные двери и окна, световые люки, изоляционные и герметизирующие материалы) должны иметь ожидаемый срок службы не менее 5 лет.

При этом расходы на оплату работ по установке данных компонентов при расчете суммы вычета не учитываются, зато могут учитываться в отношении такого жилищного энергооборудования, как центральные кондиционеры, водонагреватели и печи на природном газе, пропане или масле, водогрейные котлы, тепловые насосы, печи и котлы на биомассе.¹¹

Что касается аудита энергоэффективности, то для возможности включения понесённых в связи с его проведением расходов (до 150 долларов США) в общую сумму вычета, такой аудит обязан:

– быть проведен непосредственно квалифицированным аудитором¹², специализирующимся на энергоэффективности жилья¹³;

– включать в себя инспекцию и письменный отчет, в котором будут описаны наиболее целесообразные (в том числе с экономической точки зрения) решения по энергоэффективному улучшению жилища, включая как оценку экономии самой энергии, так и оценку затрат налогоплательщика, понесенных в связи с подобной модернизацией.

В случае, если жилище частично используется для бизнеса, и такое использование не превышает 20% от времени общего пользования домом, то на максимально возможную сумму вычета не накладываются дополнительные ограничения и она, как и в общих случаях, составляет 3200 долларов США в год. Однако, если время использования недвижимости в бизнес-целях превышает 20%, то максимально допустимая ежегодная сумма вычета подлежит

⁸ Ограничение составляет 250 долларов США на дверь и 500 долларов США в целом.

⁹ Ограничение составляет 600 долларов США.

¹⁰ Ограничение составляет 150 долларов США.

¹¹ См., в том числе, Energy Efficient Home Improvement Credit // IRS, <https://www.irs.gov/credits-deductions/energy-efficient-home-improvement-credit>

¹² Под квалифицированным аудитором понимается лицо, аттестованное на момент проведения аудита одной из одобренных Министерством энергетики организаций.

¹³ Начиная с 2024 года требование будет несколько упрощено, и аудит смогут проводить и иные лица под наблюдением квалифицированного аудитора.

корректировке и будет зависеть от доли понесенных на модернизацию дома расходов, осуществленных в некоммерческих целях.

Напоследок хочется акцентировать внимание на том факте, что вычет для улучшения энергоэффективности жилья не является возмещаемым, а, следовательно, в случае, если сумма вычета превысила сумму налогового обязательства, положительная разница не может быть возвращена налогоплательщику. В равной степени образовавшийся излишек не может быть зачтен против налоговых обязательств будущих налоговых периодов.

Вычет для строительства и реализации нового энергоэффективного жилья (New energy efficient home credit) предусмотрен для бизнеса. Согласно положениям раздела 45L Налогового кодекса США (26 U.S. Code § 45L), подрядчики, осуществляющие строительство новых энергоэффективных домов или модернизацию жилых домов с точки зрения существенного повышения их энергоэффективности, могут претендовать на получение налоговой льготы в форме вычета в размере до 5000 долларов США за дом. При этом сумма вычета зависит от таких факторов, как тип дома, степень его энергоэффективности и дата реализации жилья будущим собственникам (или арендаторам).

Энергоэффективный дом должен представлять собой жилую единицу, расположенную на территории США, строительство (или модернизация) которой по существу завершено после 8 августа 2005 г., и которая продана или сдана в аренду другому лицу в период с 2005 по 2032 гг., для использования в качестве места жительства.

Для домов, реализованных (проданных или сданных в аренду) в период с 2023 по 2032 гг. включительно, сумма кредита составляет до 5000 долларов США в зависимости от программы, в соответствии с которой был построен дом (Energy Star или Zero Energy Ready Home), и требований данной программы.¹⁴

Для домов, реализованных до 2023 г. сумма кредита составляет 1000 или 2000 долларов США, в зависимости от соблюдения конкретных требований по энергосбережению.

Так, в отношении готовых или модернизированных домов, проданных или сданных в аренду до 2023 г., чей стандарт энергоэффективности соответствует 50%, т. е. домов, годовой уровень потребления энергии на отопление и охлаждение которых как минимум на 50% ниже годового уровня потребления энергии на отопление и охлаждение сопоставимой жилой единицы, и имеющих усовершенствованные компоненты ограждающих конструкций, которые

¹⁴ См. подробнее, к примеру, Instructions for Form 8908 (01/2023) // IRS, <https://www.irs.gov/instructions/i8908>

обеспечивают по крайней мере 1/5 от 50% снижения затрат на отопление и охлаждение, сумма вычета составляет 2000 долларов США.

В отношении готовых или модернизированных домов, проданных или сданных в аренду до 2023 г., чей стандарт энергоэффективности соответствует 30%, т. е. домов, годовой уровень потребления энергии на отопление и охлаждение которых по крайней мере на 30% ниже годового уровня потребления энергии на отопление и охлаждение сопоставимой жилой единицы, и имеющих усовершенствованные компоненты ограждающих конструкций, которые обеспечивают по крайней мере 1/3 от 30% снижения затрат на отопление и охлаждение (или соответствующие ряду иных требований), сумма вычета составляет 1000 долларов США.

Вычет для строительства энергоэффективных коммерческих зданий (Energy efficient commercial buildings deduction) предоставляется на основании положений раздела 179D Налогового кодекса США (26 U.S. Code § 179D) и ориентирован на увеличение масштабов строительства новых энергоэффективных коммерческих зданий, а также повышение энергоэффективности уже существующей коммерческой недвижимости.

До 2023 г. вычетом могли воспользоваться владельцы коммерческой недвижимости, отвечающей установленным требованиям, а также проектировщики должных технологических решений, реализуемых в зданиях, находящихся в собственности государственных структур. Однако начиная с 1 января 2023 года данный перечень был несколько расширен, и к нему были также добавлены проектировщики должных технологических решений, осуществляемых в зданиях, находящихся в собственности правительств индейских племен, корпораций коренных народов Аляски и иных организаций, освобожденных от уплаты налогов.

В целях применения вычета само коммерческое здание должно располагаться непосредственно на территории США, а внедряемое на его поверхности или внутри него технологическое решение, обеспечивающее повышение энергоэффективности, должно соответствовать стандарту 90.1 Американского общества инженеров по отоплению, охлаждению и кондиционированию воздуха (American Society of Heating, Refrigerating, and Air Conditioning Engineers, ASHRAE) и Светотехнического инженерного общества Северной Америки (Illuminating Engineering Society of North America, IES).

Кроме этого, для устанавливаемого оборудования должна быть допустима амортизация, а само оно должно быть установлено как часть систем внутреннего освещения, отопления, охлаждения, вентиляции и горячего водоснабжения или ограждающих конструкций здания, а также должно быть сертифицировано как установленное в рамках плана по снижению общих годовых затрат на электроэнергию для вышеуказанных систем на 25% или более.

В отличие от первых двух рассмотренных нами льгот, направленных на улучшение энергоэффективности жилой недвижимости, и представляющих собой сумму, допустимую к вычету из суммы налоговых обязательств (credit), данная льгота, направленная на улучшение энергоэффективности коммерческих объектов, представляет собой сумму, допустимую к вычету из суммы налогооблагаемого дохода (deduction).

Для имущества, введенного в эксплуатацию в 2023 году и позже вычет для строительства энергоэффективных коммерческих зданий будет равен наименьшему из двух следующих значений:

- стоимость произведенных энергоэффективных улучшений или
- совокупная экономия за каждый квадратный фут.

Для той коммерческой недвижимости, у которой экономия электроэнергии равняется 25%, экономия, приходящаяся на квадратный фут, составляет 0,50 доллара США. В случае, если показатель экономии электроэнергии здания превышает 25%, то к сумме 0,50 доллара США добавляется 0,02 доллара США за каждый процент свыше этого значения. Максимум составляет 1,00 доллар США¹⁵ за квадратный фут для здания с экономией энергии в размере 50%.

Начиная с 2023 года, при соблюдении налогоплательщиком ряда специфических условий (включая требование об ученичестве), сумма экономии на квадратный фут здания может быть увеличена в 5 раз.¹⁶

¹⁵ До 1 января 2023 года значение составляло 1,80 доллара США.

¹⁶ См. подробнее: Energy efficient commercial buildings deduction // IRS, <https://www.irs.gov/credits-deductions/energy-efficient-commercial-buildings-deduction>

4 ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ДЕКАРБОНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ

В Налоговом кодексе РФ уже присутствуют льготы, ориентированные на прямое и косвенное стимулирование декарбонизации экономики, разработка предложений по дальнейшему применению налоговых инструментов, способствующих низкоуглеродному развитию, может вестись параллельно в двух ключевых направлениях, а именно:

- *доработка и устранение пробелов действующего законодательства и*
- *рассмотрение возможности предоставления дополнительных налоговых стимулов (в том числе на основе зарубежного опыта).*

При этом в процессе такой работы важно было бы принять во внимание тот факт, что из всего перечня присутствующих в российском законодательстве налогов и сборов, НДС, акцизы, водный налог, транспортный налог, земельный налог и, в особенности налог на прибыль, наделены существенно большим, нежели прочие налоги и сборы, потенциалом для эффективного регулирования вопросов снижения негативного воздействия на окружающую среду. А в противовес этому, к примеру, НДС, наоборот, является не самым лучшим инструментом для декарбонизации, так как связанные с ним льготы, породив положительные эффекты в одном из звеньев цепочки создания продукта, приводят лишь к перераспределению фактически уплачиваемого налога среди других участников той же цепи, а, следовательно, в итоге лишь повышают налоговое бремя прочих игроков на рынке.

Если говорить о *расширении* «зеленых» налоговых стимулов, то необходимо осознавать, что успех процесса декарбонизации экономики зависит от огромного числа *комплексных* решений, принимаемых как на уровне бизнеса, так и на уровне *простого потребителя*, а, следовательно, вводимые меры государственного стимулирования экологизации не могут ограничиваться исключительно проектами юридических лиц, никак не затрагивая при этом обычных граждан.

В то время как в США и Канаде персональные «зеленые» вычеты в части энергоэффективности жилья получили широкое распространение, *действующие в России «зеленые» налоговые льготы практически полностью ориентированы на бизнес.*

В связи с этим, *целесообразно закрыть существующий в России пробел и предусмотреть введение комплекса «зеленых» налоговых льгот в том числе для физических лиц.* Подобные меры могут способствовать усилению рыночных стимулов для рационального использования энергии на уровне отдельных экономических агентов.

Стоит отдельно подчеркнуть, что государственная поддержка низкоуглеродного развития в виде предоставления как бизнесу, так и физическим лицам дополнительных «рабочих» налоговых стимулов требует выделения существенных финансовых ресурсов, что в условиях текущего экономического и военного противостояния с Западом, сопровождающегося ощутимым снижением доходов бюджета РФ, является не самой простой задачей.

С точки зрения финансирования «зеленых» налоговых льгот отсутствие в России углеродного налога, а также единой системы торговли выбросами тоже только усугубляет ситуацию.

В случае введения в ближайшем будущем в России углеродного налога либо дальнейшего включения остальных регионов страны по примеру Сахалинской области в «жесткое» регулирование выбросов, сопровождающееся не только предоставлением углеродной отчетности, но и квотированием с взиманием соответствующей платы за превышение установленных квот, у государства появится дополнительный источник для финансирования «зеленых» налоговых льгот.

Похожая схема уже многие годы активно и успешно применяется в ряде штатов США и провинций Канады, где существенная часть вырученных от локальной торговли выбросами денежных средств направляется на поддержку проектов, приносящих значительные выгоды окружающей среде, экономике и здравоохранению, инвестируется в такие программы, приносящие пользу потребителям, как повышение энергоэффективности, развитие возобновляемых источников энергии, выгодная электрификация, а также расходуются в качестве прямой адресной помощи домохозяйствам.

При этом следует учитывать, что какими бы выверенными и эффективными не оказались меры налогового характера, для крупных капиталоемких «зеленых» проектов одной только налоговой составляющей очевидно будет недостаточно. Поэтому в условиях, когда снижение углеродного следа напрямую связано с несением бизнесом существенных расходов (зачастую не приводящих к последующему росту прибыли), наравне с доработкой налоговых инструментов крайне важно не прекращать работу в части иных мер поддержки, включая устранение административных и бюрократических барьеров, а также снижение, по возможности, прямых финансовых затрат.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принятый недавно в США «План революции чистой энергии и экологической справедливости» (а также связанные с ним документы) является крайне амбициозной программой, ориентированной на перестройку не только экономики, но и американского общества в целом, что неоднократно подчеркивалось как самой администрацией Белого дома, так и сторонними экспертами.

Однако если отбросить социальную составляющую и прочие сопутствующие элементы и взглянуть исключительно на центральную задачу в виде перехода к «чистой» экономике и достижения углеродной нейтральности к 2050 году, то План однозначно вызывает ряд вопросов и *заставляет сомневаться в возможности достижения заявленного:*

1) Исходя из озвученных цифр в части сокращения выбросов по крайней мере на 50% от уровня 2005 г. к 2030 г., становится очевидно, что определенный на национальном уровне вклад США в достижение климатической стабильности в краткосрочной перспективе при всех колоссальных объемах выбросов в этой стране парниковых газов не занимает лидирующих позиций и представляется явно недостаточным. США однозначно отстают от того же Европейского Союза, установившего свой вклад в вопросы обеспечения климатической безопасности человечества на уровне как минимум 55% к 2030 г. по сравнению с уровнем выбросов 1990 г.

2) Успешная реализация всех изложенных предложений зависит не только от действующего президента и усилий его администрации, но и от решений Конгресса, а также решений, выносимых в судебном порядке в части отмены целого ряда принятых ранее законодательных актов. Кроме этого, следует учитывать, что выбранный климатический курс с большой долей вероятности может быть сильно скорректирован в случае смены власти.

3) Существенное затруднение в реализации всех предлагаемых администрацией Дж. Байдена инициатив также связано и с финансированием проектов. Выполнение поставленных задач требует наличия огромных инвестиций, при этом в настоящий момент времени таковых более чем недостаточно.

4) Ситуацию усугубляет тот факт, что на фоне весьма обобщенных предложений, прописанных как в тексте самого Плана, так и тексте Долгосрочной стратегии США по достижению нулевых выбросов парниковых газов к 2050 году, у авторов американского «зеленого» курса *отсутствует перечень более четких запланированных шагов.*

Одним из наиболее весомых отличий климатической политики США заключается в отсутствии (по сравнению с ЕС) единой федеральной системы углеродного ценообразования.

Однако можно встретить примеры функционирования таких систем на уровне отдельных штатов или их объединений.

Наибольший интерес в этом отношении вызывает Региональная инициатива по борьбе с выбросами парниковых газов, представляющая собой совместный проект одиннадцати восточных штатов. Опыт подобного регулирования выбросов в Калифорнии, несмотря на многолетнее и весьма успешное функционирование местной ETS, является менее показательным по причине объявленного в штате дефолта.

Вместе с тем в налоговом законодательстве США на федеральном уровне предусмотрен ряд мер, которые можно рассматривать как в той или иной степени направленные на регулирование вредных выбросов. К таким мерам относятся, прежде всего, вычеты из обязательств по налогам на доходы корпораций и физических лиц. Однако об эффективности большей части мер еще рано утверждать, поскольку они были введены совсем недавно.

Климатическая политика Канады имеет длительную историю развития и основывается на взаимосвязи интересов различных групп бизнеса, федерального правительства и региональных властей. В 1988 г. Канада стала одним из инициаторов глобальной климатической повестки, а затем в 1992–2002 гг. канадское федеральное правительство предпринимала попытки ввести на национальном уровне ограничения на выбросы парниковых газов, необходимые для выполнения обязательств по сокращению выбросов, взятых в рамках РКИК ООН и Киотского протокола. В силу федеративного устройства Канады принятие ограничительных мер требовало одобрения провинций, однако консенсус не мог быть достигнут из-за несогласия со стороны нефтедобывающих провинций, таких как Альберта. Поэтому в 2000-х гг. климатическая политика Канады была связана лишь с предоставлением межбюджетных субсидий на региональные климатические программы и инвестиции в развитие экологически чистых технологий, а также с договоренностями с различными отраслями о добровольном принятии ими экологических стандартов для их продукции.

Однако к моменту подписания Парижского соглашения в 2015 г. общественное и внешнеполитическое давление по проблемам климата оказывается достаточным для начала продвижения жестких политических мер, направленных на ограничение выбросов CO₂ и потребления ископаемого топлива. Программа правительства Канады по достижению взятых обязательств в виде сокращения выбросов на 30% по сравнению с уровнем 2005 г. была изложена в 2016 г. в *Панканадской рамочной программе по чистому росту и изменению климата*.

В 2018 г. был принят Закон о ценообразовании за загрязнение парниковыми газами (*Greenhouse Gas Pollution Pricing Act – GGPPA*), который установил систему углеродного ценообразования на федеральном уровне, состоящей из системы ограничения и торговли квотами на выбросы и углеродного налога.

Углеродный налог в Канаде на федеральном уровне был введен в 2018 г. и представляет собой топливный сбор (*fuel charge*) в дополнение к давно существующему акцизу на моторное топливо. Он имеет форму акцизного сбора в бюджет провинции, уплачиваемого зарегистрированным дистрибьютором в отношении всех видов топлива, содержащего углерод, при отгрузке этого топлива в данную провинцию. Ставка налога планомерно увеличивается: с 10 канадских долл. за тонну CO₂ в 2018 г. росла на 10 долл. ежегодно, пока не достигла 50 долл. в 2022 г.; а в 2023-2030 гг. будет повышаться ежегодно на 15 долл., пока не достигнет 170 канадских долларов.

Федеральный топливный сбор поступает в провинцию, где реализуется налогооблагаемое топливо, и, в основном, распределяется среди населения. Суммы ежеквартальных выплат на семью из четырех человек за 2023–2024 гг. в провинциях, где с июля 2023 г. начинает применяться федеральный сбор за топливо (Альберта, Саскачеван, Манитоба, Онтарио, Новая Шотландия, Остров Принца Эдуарда, Ньюфаундленд и Лабрадор) по ведомственным оценкам составят от 240 до 386 долл.

В области возобновляемой энергетики в Канаде вводятся или уже запланированы к введению ряд инвестиционных налоговых скидок, возмещающих предприятиям часть капитальных затрат на инвестиции в данной области. Это налоговые скидки на: 1) инвестиции в чистые технологии (*Clean Technology Investment Tax Credit*), 2) инвестиции в чистую электроэнергию (*Clean Electricity Investment Tax Credit*), 3) инвестиции в улавливание, использование и хранение углерода (*Carbon Capture, Utilization, and Storage Investment Tax Credit*), 4) на инвестиции в чистый водород (*Clean Hydrogen Investment Tax Credit*), а также 5) производство чистых технологий (*Clean Technology Manufacturing Tax Credit*). Наиболее значимой из этих льгот является налоговая скидка на инвестиции в чистые технологии, которая охватывает как оборудования для производства безуглеродной электроэнергии (включая солнечную, ветровую, водную генерацию, а также малые модульные ядерные реакторы), так и транспортные средства с нулевым уровнем выброса и инфраструктуру их зарядки/заправки.

Действующая в России на данный момент времени политика в части регулирования выбросов парниковых газов в общих чертах схожа с политикой регулирования выбросов,

действующей в США. Во-первых, в России так же, как и в США, отсутствует углеродный налог. Во-вторых, в России так же, как и в США, на общем федеральном уровне не применяется такой неналоговый механизм установления цены на углерод как система торговли квотами на выбросы, однако, как и в США, данный механизм функционирует на региональном уровне (для США – на уровне отдельных штатов).

Что же касается «зеленых» налоговых стимулов, то в российском законодательстве о налогах и сборах, а также о некоторых неналоговых платежах присутствуют положения, призванные прямо или косвенно стимулировать «декарбонизацию» экономики. Однако проведенный нами анализ таких положений и представленных в формах статистической отчетности данных показывает, что фактическое стимулирование процессов декарбонизации российской экономики посредством налоговых преференций является малоэффективным и требует существенной доработки.

Разработка предложений по совершенствованию налоговых инструментов, способствующих низкоуглеродному развитию, может вестись параллельно в двух ключевых направлениях, а именно:

- доработка и устранение пробелов действующего законодательства и
- рассмотрение возможности предоставления дополнительных налоговых стимулов (в том числе на основе зарубежного опыта).

При этом любые попытки заимствования направленных на декарбонизацию экономики фискальных мер, применяемых США и Канадой, должны быть четко выверены и скорректированы с учетом современных российских реалий.

В условиях действия западных санкций и сокращения доходов российского бюджета любая налоговая мера поддержки «зеленых» проектов, требующая выделения государством значительных средств, должна быть сбалансирована очевидными выгодами и в первую очередь соответствовать национальным интересам страны.

БЛАГОДАРНОСТИ

Препринт подготовлен на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2023 год.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Lachapelle, E., Borick, C. P., & Rabe, B. (2012). Public attitudes toward climate science and climate policy in federal systems: Canada and the United States Compared. *Review of Policy Research*, 29(3), 334-357. DOI: 10.1111/j.1541-1338.2012.00563.x
2. Международные подходы к углеродному ценообразованию 2021 год // Минэкономразвития России: Официальный сайт. – URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/c13068c695b51eb60ba8cb2006dd81c1/13777562.pdf> (дата обращения: 30.05.2023)
3. Greenhouse Gas Pollution Pricing Act (S.C. 2018, с. 12, s. 186). // Justice Laws Website. – Government of Canada. – URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55/index.html>
4. John Ainger, Akshat Rathi, Why the Global Methane Pledge Is a Big Deal for the Climate // Bloomberg, November 1, 2021, – URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-01/why-the-low-key-methane-pledge-is-a-big-deal-for-the-climate>
5. The Long-Term Strategy of the United States: Pathways to Net-Zero Greenhouse Gas Emissions by 2050 // Published by the United States Department of State and the United States Executive Office of the President, Washington DC. November 2021, – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/US-Long-Term-Strategy.pdf>
6. Pan-Canadian Approach to Pricing Carbon Pollution. Interim Report 2020. // Government of Canada. – URL: https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/eccc/En4-423-1-2021-eng.pdf
7. Nasreddine Ammar, Marianne Laurin, Diarra Sourang. A Distributional Analysis of the Federal Fuel Charge under the 2030 Emissions Reduction Plan. – URL: <https://distribution-a617274656661637473.pbo-dpb.ca/7590f619bb5d3b769ce09bdbc7c1ccce75ccd8b1bcfb506fc601a2409640bfdd>
8. Diana Grey. Carbon Tax in Canada. // Wealhtsimple. – URL: <https://www.wealhtsimple.com/en-ca/learn/canada-carbon-tax>
9. RGGI States Release Fourth Control Period Compliance Report // RGGI, Inc. April 2, 2021, – URL: https://www.rggi.org/sites/default/files/Uploads/Press-Releases/2021_04_02_FoCP_Compliance.pdf

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ РАНХиГС
РАССМАТРИВАЮТСЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ,
АКТИВНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ ИННОВАЦИЙ В
РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ