

НАЛОГОВОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАЧЕСТВА ТОПЛИВА

В настоящее время в связи с тяжелой экологической ситуацией, сложившейся в Украине, представляется целесообразным усилить применяющиеся в стране меры экологического регулирования, в частности – с помощью более широкого применения на практике экологических налогов.

В соответствии с основным принципом экологических налогов – "загрязнитель платит" – каждый экономический агент должен нести расходы за нанесенный им экологический ущерб. Однако в Украине данный принцип выполняется неудовлетворительно, о чем, в частности, свидетельствует то, что выбросы загрязняющих веществ автомобильным транспортом населения не облагаются никакими платежами.

Вместе с тем возможность сокращения выбросов загрязняющих веществ посредством экологического регулирования качества топлива и повышения экологических требований к транспортным средствам является весьма актуальным научным направлением в мире, о чем, в частности, свидетельствуют работы Л. Дэвиса, М. Фаули и Д. Фуллертонна [1-3].

В Украине, несмотря на то, что вопросами налогового экологического регулирования в целом занимается ряд специалистов (И. Синякевич, О. Веклич, В. Мищенко [4-6]), проблеме налогового экологического регулирования моторных топлив пока не уделялось достаточного внимания.

Поэтому целью настоящей статьи является разработка рекомендаций по повышению действующих ставок сбора за загрязнение окружающей природной среды (ОПС) бензинами моторными и дизельным топливом, а также введению в налоговую систему страны местного экологического налога на отмеченные виды топлива. Исследования проведены на примере Донецкой области.

Донецкая область входит в десятку

областей Украины с наиболее загрязненной ОПС, что обусловлено значительной концентрацией на ее территории загрязняющих ОПС отраслей промышленности и передвижных источников загрязнения.

Несмотря на то, что в период с 2003 по 2007 г. выбросы загрязняющих веществ передвижными источниками составляли незначительную часть (около 10%) общего объема выбросов этих веществ по Донецкой области, в настоящее время ситуация меняется на противоположную. Так, по расчетам специалистов управления экологической безопасности городского совета г. Донецка [7], объем выбросов загрязняющих веществ от передвижных источников только в этом городе к 2020 г. превысит объемы выбросов стационарными источниками. В таком случае общий объем выбросов загрязняющих веществ в городе будет на 30-40% выше того, который наблюдается в настоящее время, что будет составлять приблизительно 280-300 тыс. т в год.

Данная тенденция может объясняться не только увеличением числа автотранспортных единиц на дорогах города и области, но и особенностями начисления и взимания сбора за загрязнение ОПС, в соответствии с которыми фактически неохваченными данным сбором остаются выбросы загрязняющих веществ автомобильным транспортом, находящимся в личной собственности населения. То есть, несмотря на то, что в ходе эксплуатации автомобилей населения образуются выхлопные газы, имеющие доказанное негативное влияние на ОПС и состояние здоровья населения, сбор за загрязнение ОПС не взимается.

Вместе с тем в структуре выбросов загрязняющих веществ передвижными источниками выбросы в атмосферный воздух личным автотранспортом населения в 2005-2007 гг. составляли до 65% всего объема

выбросов передвижными источниками Донецкой области.

Выбросы автомобильным транспортом населения региона в 2006 г. произошли почти на 30% больше выбросов, чем автомобильным транспортом предприятий, а в 2007 г. – больше на 64% [8], что свидетельствует о растущей опасности этого вида транспорта для ОПС и здоровья населения.

В Донецкой области в ходе эксплуатации одного легкового автомобиля, находящегося в частной собственности населения, за год в среднем образуется 238,7 кг выбросов загрязняющих атмосферный воздух веществ. На одного жителя области за тот же промежуток времени приходится 24,7 кг выбросов загрязняющих веществ автомобильным транспортом населения [8, 9].

Исходя из отмеченного и расчетов специалистов [7], в дальнейшем может ожидать рост объемов выбросов загрязняющих веществ легковыми автомобилями населения.

Образующиеся в ходе эксплуатации автомобильного транспорта выхлопные газы негативно влияют на природные объекты области (водоемы, почву, растительность), конструкционные материалы, в первую очередь – дорожное покрытие и дорожно-транспортную инфраструктуру, а также отражаются на состоянии здоровья ее населения [2, 4; 10, 10].

Проведенные в мире исследования свидетельствуют о наличии тесной связи между заболеваемостью, смертностью и загрязнением атмосферного воздуха (в частности автомобильным транспортом) [2, 4].

Анализ статистических данных показал, что в Донецкой области также наблюдается связь между заболеваемостью (смертностью) населения и объемами выбросов загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками загрязнения. Особенно тесна такая связь между частотой возникновения в регионе болезней органов дыхания и загрязнением атмосферного воздуха.

Результаты данного анализа в основном совпадают с исследованиями зарубежных ученых. Так, по оценкам российских специалистов, загрязнение

атмосферного воздуха (стационарными и передвижными источниками загрязнения) становится причиной болезней органов дыхания в 7-10% всех случаев данного вида болезней, новообразований – 0,1-1% всех случаев такого заболевания. Доля умерших в результате загрязнения атмосферного воздуха составляет от 2 до 3% всего количества умерших в России [10, 19].

Если применить полученные зарубежными специалистами оценки влияния загрязнения атмосферного воздуха на уровень заболеваемости и смертности населения к Донецкой области, то получается, что загрязнение атмосферного воздуха в среднем приводит к возникновению 81-115 тысяч случаев заболеваний органов дыхания, от 38 до 382 случаев новообразований, а также к смерти 1500 до 2500 человек в год.

По самым приблизительным оценкам, экономический ущерб от смертности и заболеваемости населения Донецкой области, вызванных загрязнением атмосферного воздуха, составляет от 8 до 12% ВРП региона в год (более 95% от этой суммы приходится на ущерб от смертности населения). В то же время сбор за загрязнение ОПС по Донецкой области в 2007 г. составлял 0,32% ВРП, из которых 0,2% ВРП приходилось на сбор за загрязнение атмосферного воздуха. То есть суммы сбора за загрязнение атмосферного воздуха в Донецкой области в 40-60 раз меньше нанесенного обществу этим видом загрязнения экономического ущерба.

В связи с изложенным и для сокращения негативного антропогенного воздействия на ОПС предлагается внести ряд поправок в действующие в стране нормативно-законодательные документы, касающиеся регулирования загрязнения атмосферного воздуха, вызванного эксплуатацией автотранспортных средств. Рекомендации разработаны для Украины в целом и конкретного региона – Донецкой области.

Так же предлагается пересмотреть в сторону усиления требования к экологической безопасности бензинов моторных и дизельного топлива.

Хотя по законодательству Украины запрещено ввозить и реализовывать на

территории страны этилированный бензин и свинцовые добавки к бензину, это не значит, что в государстве перестал реализовываться бензин, содержащий соединения свинца. Это обусловлено тем, что по действующим нормам и требованиям к качеству автомобильных бензинов в неэтилированных бензинах может содержаться до 0,01 г/дм³ свинца. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть возможность сокращения в бензинах моторных соединений свинца.

В настоящее время в мире уделяется большое внимание уменьшению выбросов соединений серы автомобильным транспортом и, соответственно, уменьшению ее содержания в топливе.

Так, на территории стран-членов ЕС запрещено использовать топливо, содержащее более 0,1% массовой доли серы [11]. По действующему в ЕС стандарту EN 590 содержание серы в дизельном топливе не должно превышать 0,05% массовой доли.

По стандартам России содержание серы в дизельном топливе не должно превышать 0,2%, но в стране разработаны и действуют технические условия, по которым содержание серы должно быть не более 0,05% (вид I) и 0,1% (вид II). Массовая доля серы в производящихся на территории этого государства автомобильных бензинах не должна превышать 0,05%.

В Украине стандарты производства топлива уступают принятым в ЕС и России. Так, с 1 сентября 2008 г. содержание серы в производящихся на ее территории дизельном топливе и автомобильных бензинах не должно превышать 0,2 и 0,15% соответственно.

Однако введение этих стандартов неоднократно откладывалось, поскольку руководство ряда нефтеперерабатывающих предприятий постоянно затрагивало вопрос о возможности его отсрочки или выдачи разрешений этим предприятиям на производство дизельного топлива и бензинов моторных с повышенным содержанием серы [12].

Проведенное сопоставление нормативов содержания серы в странах ЕС, России и Украины свидетельствует о необходимости повышения экологических характеристик топлив отечественного

производства с тем, чтобы они были конкурентоспособными в сравнении с зарубежными аналогами, и их использование сопровождалось меньшими, чем в настоящее время, объемами загрязнения ОПС. Для этого необходимо внести соответствующие коррективы относительно содержания серы в ДСТУ 4063–2001 "Бензины автомобильные. Технические условия" и ДСТУ 3868–99 "Топливо дизельное. Технические условия", а также провести исследования относительно возможности сокращения содержания тетраэтилсвинца в неэтилированных бензинах моторных.

Предлагается повысить суммы сбора за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками.

В соответствии с законодательством Украины в стране установлены такие нормативы сбора за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками (в зависимости от используемого в них топлива): для дизельного топлива – 0,38 коп./л, для этилированного бензина – 0,44 коп./л, для неэтилированного бензина – 0,33 коп./л.

Если сопоставить подлежащие уплате суммы сбора за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками сложившимися в Донецкой области ценами на бензины моторные и дизельное топливо [13], то получается, что суммы сбора составляют менее 0,1% цены на эти виды топлива.

Для сравнения можно привести пример США, где во многих штатах действует экологический налог на бензин (gasoline tax on carbon emissions). В ходе исследований, охватывающих период с 1989 г. по 2008 г., было установлено, что при цене на бензин от \$1,75 до \$3,21 за галлон ставки этого налога колебались от \$0,37 до \$0,52 за галлон, что составляло 11,53–29,7% от цены бензина [1].

С учетом изложенного, а также того, что население не платит сбор за загрязнение атмосферного воздуха автомобильным транспортом, представляется, что пока сбор за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками не оказывает влияния на сокращение объемов выбросов загрязняющих веществ автотранспортом Донецкой области.

Относительно установления нормативов сбора за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками также следует отметить, что поскольку в настоящее время в Украине запрещен ввоз и производство этилированного бензина, то приведенная в Порядке установления нормативов сбора за загрязнение ОПС и взимания этого сбора градация топлив является устаревшей. Возможно, целесообразнее было бы устанавливать нормативы сбора на бензины моторные и дизельное топливо в зависимости от содержания в них соединений серы или расширить табл. 1.4 Порядка установления нормативов сбора за загрязнение ОПС и взимания этого сбора с учетом того, что в Украине производятся и реализуются разные виды бензинов моторных и дизельного топлива.

В целом, с учетом сложившейся в Донецкой области и Украине экологической ситуации, а также того факта, что выбросы загрязняющих веществ автомобильным транспортом населения не облагаются сбором за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками загрязнения, представляется целесообразным повысить ставку сбора за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками.

Например, можно сопоставить стоимость жизни одного человека в Украине и США (0,15 по состоянию на 2007 г.) и считать, что такое соотношение должно сохраняться и для платы за бензин. Например, если ставка налога на бензин в США 0,37 дол./галлон [1] (0,0977 дол./л), то ставка сбора за бензин в Украине в таком случае будет равняться 0,014655 дол./л, или 7,4 коп./л (по курсу НБУ на 31.12.2007).

Предлагается повысить таможенные и акцизные сборы на ввоз в страну подержанных транспортных средств.

В настоящий момент при обложении транспортных средств ввозной пошлиной и акцизным сбором их делят в зависимости от срока эксплуатации таким образом: новые транспортные средства; транспортные средства, которые использовались не более 5 лет; транспортные средства, которые использовались свыше 5 лет.

Согласно этой градации получается, что автомобили, эксплуатировавшиеся 6 и 10

лет соответственно, в равной мере изношены и в дальнейшем будут наносить одинаковый вред ОПС. В свете того, что в ведущих зарубежных странах – производителях автомобилей регулярно повышаются технические и экологические требования к качеству транспортных средств, подобный вывод представляется неверным.

В этой связи и поскольку объем выбросов транспортным средством загрязняющих ОПС веществ зависит не только от качества используемого в нем топлива, но и от экологических характеристик и технического состояния самого транспортного средства, для более адекватного учета и контроля состояния транспортных средств, которые ввозятся в Украину, и предотвращения эксплуатации на ее территории устаревшего и экологически опасного транспорта предлагается расширить градацию транспортных средств в зависимости от срока их эксплуатации с соответствующим увеличением ставок акцизного сбора и ввозной пошлины на более старые транспортные средства.

Например, градация может быть такой: новые транспортные средства;

транспортные средства, которые эксплуатировались не более 5 лет; транспортные средства, которые эксплуатировались более 5 лет, но менее 10 лет; транспортные средства, которые эксплуатировались более 10 лет.

В то же время представляется целесообразным снизить ставки таможенных и акцизных сборов на ввоз в страну новых транспортных средств, особенно транспортных средств с высокими экологическими характеристиками (например с гибридным двигателем).

Такой подход должен способствовать обновлению автопарка страны и повышению уровня его экологической безопасности.

Так же следует предоставить органам местного самоуправления право вводить местный экологический налог на дизельное топливо и бензины моторные.

Административно-территориальные единицы одной и той же страны могут различаться между собой географическими условиями, концентрацией источников загрязнения и рядом других особенностей. Поэтому право вводить местный

экологический налог (в дополнение к общегосударственному) позволит органам местного самоуправления учесть специфику регионов и лучше решить проблему выбросов загрязняющих веществ транспортными средствами, нежели при использовании исключительно общегосударственных мер экологического регулирования [14, 294].

В этой связи предлагается дополнить п. 1 ст. 15 ("Местные налоги и сборы (обязательные платежи)") Закона Украины "О системе налогообложения" местным экологическим налогом на дизельное топливо и бензины моторные.

Объектом налогообложения этим налогом могут выступать содержащиеся в топливе соединения свинца и серы, уровень которых превышает допустимый. Этот допустимый уровень должен устанавливаться государственными органами экологического регулирования с возможностью его повышения местными органами власти исходя из специфики конкретного региона.

Для охвата всех потребителей дизельного топлива и бензинов моторных налогом на эти виды топлива его можно сделать косвенным. В таком случае бремя его уплаты будет ложиться на конечных потребителей топлива, а обязанность вносить налог в местные бюджеты – на предприятия, реализующие данные виды топлива.

Также представляется целесообразным законодательно закрепить связь между физическим расположением пунктов продажи топлива и тем, в бюджет какой административно-территориальной единицы будет вноситься местный экологический налог. То есть, если бензозаправка находится на территории г. Донецка, то и сумма местного налога должна вноситься в бюджет именно этого города.

Относительно ставки местного экологического налога на дизельное топливо и бензины моторные можно отметить следующее. Поскольку, как отмечалось выше, в 2007 г. суммы сбора за загрязнение атмосферного воздуха по Донецкой области были в 40-60 раз меньше сумм экономического ущерба, нанесенного жизни и здоровью населения региона, то местный налог должен дополнить

общегосударственный сбор таким образом, чтобы компенсировать эту разницу. Например, если повысить действующие нормативы сбора на бензин неэтилированный

в 40-60 раз, они будут составлять 13,2-19,8 коп./л. То есть, если на общегосударственном уровне будет установлен норматив сбора на бензин 7,4 коп./л, то в Донецкой области ставка местного налога на бензин будет составлять от 5,8 коп./л до 12,4 коп./л. В таком случае предприятия Донецкой области должны будут платить от 13,2 до 19,8 коп./л (7,4 коп./л – общегосударственный сбор и 5,8-12,4 коп./л – местный экологический налог) использованного бензина, а население – 5,8 - 12,4 коп./л.

В целом введение местного налога на бензины моторные с такими ставками существенно не отразится на ценах на этот вид топлива: этот налог будет составлять до 3% цены на бензин для предприятий и менее 2% для населения, что значительно ниже аналогичных показателей в США и ЕС. Вместе с тем (при условии сохранения сложившегося в 2007 г. уровня потребления бензина) обложение местным налогом бензинов моторных по приблизительным оценкам будет способствовать поступлению в бюджет Донецкой области от 30 до 60 млн. грн. ежегодно.

Введение органами местного самоуправления местного экологического налога на бензины моторные и дизельное топливо должно стимулировать потребителей к сокращению объемов потребления топлива, что приведет к уменьшению объемов выбросов вредных веществ передвижными источниками загрязнения и переходу на более экологически чистое топливо в связи с относительным удорожанием "грязного".

Закрепление целевого использования поступлений от данного налога на решение местных экологических проблем, в частности, за счет обновления и расширения парка городского электротранспорта, также должно способствовать повышению качества ОПС в регионах.

Выводы. В настоящее время в Донецкой области ущерб, который наносится обществу загрязнением атмосферного

воздуха, в 40-60 раз больше сумм сбора за загрязнения атмосферного воздуха, которые взимаются на ее территории.

В связи с этим, а также для более полной реализации на практике принципа "загрязнитель платит" предлагается: пересмотреть в сторону усиления нормативы предельно допустимого содержания соединений серы и свинца в бензинах моторных и дизельном топливе; повысить суммы сбора за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками; повысить таможенные и акцизные сборы на ввоз в страну подержанных транспортных средств и снизить ставки таможенных и акцизных сборов на новые транспортные средства с высокими экологическими характеристиками; предоставить органам местного самоуправления право вводить местный экологический налог на дизельное топливо и бензины моторные в дополнение общегосударственного сбора за загрязнение ОПС для учета экологической специфики регионов.

Литература

1. Davis L.W. Estimating the effect of a gasoline tax on carbon emissions / L.W. Davis, L.Kilian // NBER: NBER working paper series. – 2009. – January. – №14685. – 41 p.
2. Fowlie M. Sacred cars? Optimal regulation of stationary and non-stationary pollution sources / M. Fowlie, C.R. Knittel, C. Wolfram // NBER: NBER working paper series. – 2008. – November. – № 14504. – 42 p.
3. Feng Y. Vehicle choices, miles driven and pollution policies / Y. Feng, D. Fullerton, L. Gan / NBER: NBER working paper series. – 2005. – August. – № 11553. – 33 p.
4. Синякевич І.М. Інструменти екополітики: теорія і практика / І.М. Синякевич. – Львів: ЗУКЦ, 2003. – 188 с.
5. Веклич О. Современное состояние и эффективность экономического механизма экологического регулирования / О. Веклич // Экономика Украины. – 2003. – № 10. – С. 62-70.
6. Міщенко В. Фінансування природоохоронної сфери (чи є критерій достатності?) / В. Міщенко // Економіка України. – 2008. – №8. – С. 46-55.
7. Работа управления – атмосферный воздух [Электронный ресурс]. – Донецкий экологический портал. – Режим доступа: <http://www.donesco.org.ua>
8. Викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря від пересувних джерел забруднення у Донецькій області за 2007 рік: стат. бюлетень № 26/124 / Держкомстат України. Головне управління статистики у Донецькій області. – Донецьк, 2008. – 52 с.
9. Викиди шкідливих речовин від транспортних засобів за 2005 рік: стат. бюлетень № 18/73 / Держкомстат України. Головне управління статистики у Донецькій області. – Донецьк, 2006. – 42 с.
10. Ревич Б.А., Сидоренко В.Н. Методика оценки экономического ущерба здоровью населения от загрязнения атмосферного воздуха: пособие по региональной экологической политике. – М.: Акрополь, ЦЭПР, 2006. – 42 с.
- 11 Sulphur content in certain liquid fuels [Электронный ресурс]. – Сайт Евросоюза. – Режим доступа: <http://europa.eu>
12. Прес-служба Держспоживстандарту України "Виробництво нафтопереробними підприємствами України моторного палива європейської якості – вимога часу" [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики. – 22.08.2008. – Режим доступу: <http://www.dssu.gov.ua>.
13. На Донеччине подорожал бензин [Электронный ресурс]. – Весь Донецк в одном портале. – 14.04.2009. – Режим доступа: <http://donetsk.proua.com/news/2009/04/14/093950.html>.
14. Baumol W.J. The theory of environmental policy / W.J. Baumol, W.E. Oates. – Cambridge: University press, 1988. – 299 p.