
ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

УДК 338:574.002.68

В. С. МІЩЕНКО,

*професор, доктор економічних наук,
головний науковий співробітник*

*ДУ “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України”,
лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки
(Київ)*

ЗМІЦНЕННЯ БАЗИ ЕКОЛОГІЧНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ: МЕТОДОЛОГІЯ І ПРАКТИКА

Досліджено науково-методичні та організаційно-економічні питання запровадження в Україні податків/зборів на екологічно шкідливу продукцію (таку, як упаковка, електричне та електронне обладнання, шини, оливи). Зазначений фактор розглядається як передумова для створення повноцінного економічного механізму з відшкодування витрат на збирання, переробку та утилізацію відходів кінцевого споживання такої продукції відповідно до європейського принципу “розширеної відповідальності виробника”.

Ключові слова: екологічне оподаткування, екологічно шкідлива продукція, розширена відповідальність виробника, ставки збору (податку), збирання та утилізація відходів, навколишнє природне середовище, послуги з управління відходами, база оподаткування.

V. S. MISHCHENKO,

*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Principal Sci. Researcher,*

*Institute of Nature Management Economy and Sustainable Development of the NASU,
Winner of the State Prize of Ukraine in Science and Technique
(Kyiv)*

STRENGTHENING THE ENVIRONMENTAL TAXATION BASE IN UKRAINE: METHODOLOGY AND PRACTICE

The scientific-methodical and organizational-economic questions of the introduction of taxes/charges on environmentally unhealthy products (such as a packing, electric and electronic equipments, tyres, oils) in Ukraine are studied. This factor is considered as a precondition of creation of a sound economic mechanism with a compensation of expenditures on the gathering, processing, and utilization of wastes of the final consumption of such products in correspondence with the European principle of “extended producer responsibility”.

Keywords: environmental taxation, environmentally unhealthy products, extended producer responsibility, rates of charge (tax), gathering and utilization of wastes, natural environment, services for the management of wastes, taxation base.

Запровадження в Україні екологічного податку як загальнодержавного обов’язкового платежу пов’язане з новим Податковим кодексом України від 2010 р. Такий податок охопив викиди до атмосферного повітря і скиди до водного середовища

Міщенко Володимир Сергійович (Mishchenko Volodymyr Sergiiiovych) – e-mail: m.nadra@ecos.kiev.ua.

забруднюючих речовин, розміщення відходів, утворення і зберігання радіоактивних відходів. Об'єктом і базою відповідного оподаткування слугують обсяги і види забруднюючих речовин, обсяги і класи відходів, обсяги і види палива, обсяги і категорії радіоактивних відходів. При цьому вони розглядаються як фактори, що справляють негативний (прямий або опосередкований) вплив на стан навколишнього природного середовища.

Відповідні підходи до екологічного оподаткування є загальноприйнятими. Але в європейській і світовій практиці поширення набуло також використання податкових та деяких інших економічних інструментів впливу стосовно до товарів і послуг, які є або можуть стати екологічно шкідливими. Як показує досвід країн ЄС, до їх переліку входять автотранспортні засоби, паливо, пестициди, добрива, пакувальні матеріали, акумуляторні батареї, оливи, широкий асортимент електричного та електронного обладнання, автомобільні шини, одноразові товари *. При цьому інструменти впливу спрямовано як на зміни у споживанні, так і на процес управління відходами. За їх рахунок значно розширилася база екологічного оподаткування, зросли кількість екологічних податків та їх фіскальна ефективність.

В Україні до аналогів таких інструментів може бути зарахований екологічний податок на паливо. Певним відповідником стали, на наш погляд, і тарифи на утилізацію відходів упаковки, встановлені скасованою на цей час постановою **. Цими прикладами національний досвід вичерпується, хоча спроби розширити його були, про що йтиметься далі. З фінансової точки зору, податки на товари і послуги становлять відносно незначну частку всіх надходжень від екологічних доходів. Як показує досвід ОЕСР ***, набагато помітнішою є суспільна результативність зазначених інструментів в її екологічній і ресурсній складових.

На порядку денному в Україні перебувають створення галузі поводження з ресурсоцінними відходами кінцевого споживання продукції, їх максимальне залучення до господарського обороту як вторинної сировини та стимулювання інвестицій у цю сферу. При цьому першочерговим завданням є створення організаційно-економічного механізму збирання, заготівлі, обробки й утилізації, насамперед, таких відходів, як використана тара і пакувальні матеріали, відпрацьовані оливи, зношені шини, електричне та електронне обладнання та деякі інші. На даний час здійснюється законодавче опрацювання ідеї запровадження екологічного податку на продукцію, яка стає джерелом таких відходів, а також механізмів "розширеної відповідальності виробників" (РВВ) (імпортерів) цієї продукції, що є звичною європейською практикою. Ці питання постають і у контексті загальних завдань з удосконалення системи екологічного оподаткування в Україні, про що йдеться в [1; 2].

* Відповідне узагальнення подано у: Создание рыночных стимулов к экологизации товаров. Документ, подготовленный С. Смитом в рамках программы "EaP GREEN", финансируемой ЕС. — К., 2014.

** Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 р. № 915 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/915-2001-%D0%BF>.

*** Создание рыночных стимулов к экологизации товаров. Документ, подготовленный С. Смитом в рамках программы "EaP GREEN", финансируемой ЕС. — К., 2014.

Розробка систем поводження з відходами кінцевого споживання продукції перебуває в контексті законодавчих вимог щодо їх запровадження * і прямо відповідає цілям Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (поз. 118,119) **.

Мета проведеного дослідження полягає у розробці науково-методичних та організаційно-економічних засад запровадження податків/зборів на екологічно шкідливу продукцію. **Актуальність питання** визначається необхідністю створити в Україні повноцінний економічний механізм, спрямований на відшкодування витрат на збирання, переробку та утилізацію відходів кінцевого споживання екологічно шкідливої продукції (товарів) з огляду на європейський досвід і застосування принципу “розширеної відповідальності виробника” (extended producer responsibility). При цьому податки/збори ідентифікуються як плата за послуги з організації збирання, переробки та утилізації зазначеної категорії відходів.

Створення економічних інструментів стосовно до **екологічно шкідливих товарів є особливо важливим для України**, яка зіштовхується зі зростанням обсягів споживання таких товарів і водночас зі збільшенням потоків побутових відходів за відсутності інфраструктури поводження з ними.

У загальному контексті йдеться про застосування такого інструментарію:

– встановлення в тій чи іншій формі прямих екологічних податків/платежів на екологічно шкідливу продукцію (товари), коли об’єктом і базою оподаткування виступають обсяги і види продукції;

– адаптація з урахуванням природоохоронних цілей чинних податків (на паливо, ПДВ, акцизу), з диференціацією за екологічними факторами (зокрема, за вмістом сірки у паливі);

– запровадження за принципом РВВ (імпортера) продукції організаційно-економічних (фінансових) систем управління відходами для забезпечення їх збирання та утилізації;

– запровадження на засадах розбудови заставно-зворотних систем для забезпечення високого рівня повернення товарів та їх повторного використання.

Треба зазначити: якщо в першій і другій позиціях ключова роль належить державі, то у третій і четвертій – скоріше виробникам продукції.

Окремим підходом слід вважати поєднання різних інструментів, прикладом якого можуть слугувати запровадження екологічного податку на продукцію (зокрема, на пакувальні матеріали) і одночасно прийняття нормативно-правового акта щодо можливості створення системи збирання відповідних відходів, яка фінансуватиметься виробниками. Такі підходи реалізуються у Польщі, Латвії, Естонії та деяких інших країнах. Ми акцентуємо увагу на цьому досвіді з огляду на доцільність застосування комбінованої системи і в Україні.

Зазначені інструменти екологічної політики багато в чому є альтернативними. Кожний з них має свою межу дієвості та економічної ефективності стосовно до тих чи інших товарів, що дозволяє обирати найбільш відповідні способи отримання

* Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. №187/98-ВР (п.2 ст. 31) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.

** Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.

потрібного результату. Але в цілому для управління відходами продукції (товарів) **найбільшого поширення набуло застосування організаційно-економічних механізмів за принципом РВВ.**

Згідно із зазначеним принципом, відповідальність виробника (імпортера) продукції встановлюється з початку процесу виробництва і до закінчення строку експлуатації, коли продукція перетворюється на відходи внаслідок спрацювання і втрати нею споживчих властивостей. Така відповідальність може розподілятися між власне виробником (імпортером) продукції (матеріалів) та іншими суб'єктами господарювання, які її (їх) використовують, продають і поставляють, а також обробляють відходи її (їх) кінцевого споживання.

Принцип, який дістав назву "РВВ", почав запроваджуватись у країнах ЄС і у США ще з початку 90-х років минулого століття. Методологічно він перебуває у контексті більш загального принципу "забруднювач платить" і по суті є його видозміною. За цим принципом, **виробник екологічно шкідливих товарів повинен створити систему гарантій і нести фінансову відповідальність** за поводження з відходами, що виникають на всіх етапах життєвого циклу продукції.

У країнах ЄС принцип РВВ закріплено у **ряді директив**, які стосуються таких груп відходів і товарів: відходів пакувальних матеріалів (94/62/ЄС, 2004/12/ЄС); транспортних засобів, які вийшли із вжитку (2000/53/ЄС); відходів електричного та електронного обладнання (2002/96/ЄС і 2012/19/ЄС); батарей та акумуляторів (2006/66/ЄС).

Станом на 2014 р., у **країнах ОЕСР функціонує понад 350 систем РВВ***, кожна з яких стосується тих чи інших товарів. Зокрема, більш як половина цих систем охоплюють дві групи товарів: електричне та електронне обладнання, а також упаковку. Крім того, серед них — системи, що стосуються автомобілів, акумуляторних батарей, шин, відпрацьованих олив.

До одних з перших в ЄС належить система РВВ у **Німеччині** щодо упаковки, запроваджена у 1991 р. Тут у законодавчому порядку на торговельні заклади і виробників було покладено зобов'язання приймати використану упаковку та виконувати цільові показники збирання й рециклінгу різних пакувальних матеріалів. За німецькою моделлю, **відповідальність за функціонування РВВ покладалася на одну або декілька "організацій відповідальності виробника" (ОВВ)**. Виробники (імпортери) платять до ОВВ внески залежно від обсягу упаковки, яку вони використовують, а ОВВ, у свою чергу, платять за збирання, повернення і рециклінг упаковки, а також за використання муніципальних можливостей інфраструктури збирання упаковки.

У своїх ключових елементах (зокрема, у фінансуванні за рахунок платежів через посередництво ОВВ) зазначена система стала для багатьох країн ЄС **певним зразком**. Прикладом її успішної реалізації слугує також Директива ЄС стосовно до відходів електричного та електронного обладнання (ВЕЕО). Її вимоги було виконано майже всіма країнами ЄС, і сьогодні в них **працюють механізми повернення і переробки ВЕЕО, що фінансуються за рахунок виробника**. У цілому подібні системи будуються за принципом РВВ, хоча й різняться за підходами до механізму фінансування.

* Создание рыночных стимулов к экологизации товаров. Документ, подготовленный С. Смитом в рамках программы "EaP GREEN", финансируемой ЕС. — К., 2014; Development of Guidance of Extended Producer Responsibility (EPR). Final Report. European Commission — DG Environment, 2014. — 227 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf.

Велике різноманіття прикладів застосування принципу РВВ стосується як ЄС, так і інших країн із складу ОЕСР. Їх розгляд дозволяє стверджувати, що вони можуть охоплювати широкий спектр товарів. Особливо показовими у цьому відношенні є США і Канада, де запроваджено різні системи РВВ, які базуються, здебільшого, на добровільних угодах у межах галузей.

Як показує міжнародний досвід, **ключові складові системи РВВ можуть на практиці набирати різноманітних організаційних і фінансових форм.** Для країн ЄС – як найбільш близьких для нашої держави – характерним є те, що РВВ управляються підприємствами-виробниками і, як правило, **створюються за посередництва галузевих асоціацій** або під їх егідою.

В Україні першим прецедентом досвіду застосування принципу РВВ продукції дещо умовно можна вважати Постанову Кабінету Міністрів України *, якою було встановлено **тарифи на утилізацію відходів упаковки**, а точніше – на “систему збирання, переробки та утилізації” стосовно до відходів пакувальних матеріалів. Практичне запровадження цієї постанови виявилось дуже суперечливим, і у квітні 2015 р. її було скасовано.

Другий прецедент такого досвіду створено Податковим кодексом України від 2010 р., яким **передбачено екологічний податок** “на пересувні джерела забруднення повітря”, що закладається у ціну моторного палива. Сплачується він суб'єктами господарювання у процесі його реалізації. Ставки податку диференціюються залежно від вмісту сірки (у дизельному паливі) та біоетанолу (в бензині). Найбільша ставка становить менш як 6 євро/т.

До третього прецеденту відповідного досвіду можна віднести спробу запровадити податок на екологічно шкідливу продукцію з боку Міністерства доходів і зборів України. У 2013 р. воно подавало проект поправок до Податкового кодексу України, яким, зокрема, передбачалось оподаткувати люмінесцентні лампи; масильні масла; полімерні матеріали; гуму та вироби з неї (шини); батарейки. Згідно з цим проектом, ставки податків встановлювалися, головним чином, за принципом *ad valorem* (відносні) – 1% задекларованої митної вартості або роздрібною ціною. Зазначені **пропозиції було відхилено** під тим приводом, що це стане “подвійним оподаткуванням”.

До останніх прецедентів розглядуваного досвіду слід віднести невдалі спроби встановити систему РВВ стосовно до транспортних засобів, які вийшли з експлуатації **, а також запровадити системи збирання відпрацьованих олиव і зношених автомобільних шин ***. Крім того, постановою затверджено Порядок збирання, пе-

* Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 р. № 915 (зі змінами від 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/915-2001-%D0%BF>.

** Про утилізацію транспортних засобів, що вийшли з експлуатації : Закон України від 04.07.2013 р. № 421-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/421-18>; Деякі питання заготівлі та утилізації відходів, що утворюються внаслідок втрати транспортними засобами своїх споживчих властивостей : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 р. № 843 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/843-2012-%D0%BF>.

*** Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих масил (олив) : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 р. № 1075 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D0%BF>; Деякі питання збирання, заготівлі та утилізації зношених шин : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 р. № 1136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1136-2011-%D0%BF>.

перобки та ліквідації промислових мастил (олив) і передбачено мінімальну ставку збору в розмірі 0,8 грн./л (без ПДВ) *.

Підсумовуючи вітчизняний досвід, слід зазначити, що на цей час у нормативно-правовому полі України уже закріплено підходи, які базуються на принципі РВВ. За змістом вони стосуються можливості для виробників (імпортерів) продукції обирати шлях або самостійного ведення відповідної діяльності зі збирання й утилізації відходів, або укладення договору на виконання відповідних робіт з уповноваженим підприємством, або укладення договору зі спеціалізованим підприємством, сертифікованим на цей вид діяльності. Проте на практиці **жодна з окреслених систем в Україні на сьогодні не працює**.

Так, зокрема, проект Постанови Кабінету Міністрів України **, якою затверджується відповідний порядок, "обкатується" з 2013 р. А колізія полягає в тому, що держава всіляко намагається зберегти контроль над грошовими потоками, не гарантуючи при цьому цільового використання коштів на утилізацію і провокуючи тим самим звинувачення в корупційності такого акта. Останнім часом, завдяки зусиллям Державної регуляторної служби України, цей процес увійшов у завершальну стадію ***.

Як наслідок, щороку втрачається близько 4000 тис. т відходів упаковки, 150–200 тис. т відпрацьованих технічних олив, 170–190 тис. т зношених шин, 250–300 тис. т відходів електричного та електронного обладнання ****, з яких лише незначна частина використовується як вторинні матеріальні та енергетичні ресурси, а решта — це джерело забруднення повітря, водних і земельних ресурсів.

Базовою причиною такої ситуації є **недосконала нормативно-правова база**. Врегулювання правовідносин передбачає створення організаційно-економічного механізму і нормативної бази екологічних зборів (податків), функціонування системи збирання, переробки та утилізації окремих видів відходів в Україні, залучення всіх суб'єктів, задіяних в оборотному циклі продукції "виробництво — торгівля — споживання — утворення відходів — утилізація відходів".

При цьому **ключовими питаннями є запровадження принципу РВВ і планування норм (цільових показників) утилізації**. Зазначимо, що роль цільових показників не тільки контрольна. У контексті розбудови українського законодавства важливо акцентувати увагу на тому, що у практиці багатьох країн у разі виконання встановлених показників виробник (імпортер) продукції звільняється від сплати екологічного податку, а в разі їх недовиконання плата обмежується недовиконаним обсягом утилізації. Крім того, згідно з практикою ЄС, цільові показники підлягають регулярному перегляду *****.

* Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 р. № 1221 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1221-2012-%D0%BF>.

** Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відпрацьованими мастилами (оливами) : Проект постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.menr.gov.ua/docs/normbaza/regulatory/proekty%20rehuliatornykh%20aktiv/proekt_zakonu_18.08.2015.rar.

*** В останній версії проекту постанови передбачається стягнення плати безпосередньо за обсяг імпорту та обсяг виробництва (при продажу) олив. При цьому плата набирає форми екологічного податку на зазначений продукт, хоча трактується як плата за послуги зі збирання та утилізації.

**** За узагальненням експертних оцінок.

***** Material resources and waste — 2012 update. The European environment state and outlook 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eea.europa.eu/publications/material->

Повертаючись до методології та порядку розробки систем РВВ, слід підкреслити багатоаспектний характер їх цілей, які включають:

- забезпечення найбільш повних і безпечних збирання й утилізації відходів кінцевого споживання продукції, які б інакше потрапляли до загального потоку відходів, збільшуючи тим самим шкоду для навколишнього природного середовища і здоров'я людей;
- стимулювання роздільного збирання відходів для того, щоб зробити можливими їх екологічно ефективний рециклінг і повне повторне використання;
- зменшення фінансового навантаження на місцеві органи влади і на організації, що фінансуються за кошти державного бюджету.

Якщо говорити про **довгострокові та опосередковані цілі**, то головними з них є, зокрема **екологоорієнтований вплив на виробників**, їх стимулювання до скорочення відходів і до проектування нових товарів.

У загальній практиці системи РВВ вводяться або стосовно до одного товару, або стосовно до групи споріднених товарів (зокрема, що виробляються певною галуззю промисловості). Відповідно, в більшості країн **створюється декілька систем РВВ**, кожна з яких вирішує самостійне, конкретне завдання *. В цьому вбачаються також користь конкуренції та бажання підвищити на такій основі ефективність систем РВВ.

На **виробників (імпортерів)** продукції покладається відповідальність за виконання певних зобов'язань зі збирання (приймання) відходів товарів (які вийшли із вжитку) – або самостійно на рівні окремих підприємств, або (частіше) шляхом **створення колективної організації – ОВВ**. Виробники відповідають також за виконання цільових показників зі збирання і рециклінгу (collection rates, recycling rates), які встановлюються на законодавчому рівні або центральними органами влади.

ОВВ, які діють від імені виробників – своїх членів, забезпечують виконання зобов'язань із збирання відходів. **Їх головна функція** полягає у:

- фінансуванні збирання й переробки відходів кінцевого споживання продукції (їх цільового потоку) шляхом стягнення екологічних платежів і перерозподілу отриманих коштів, а також управління відповідними операціями;
- організації діяльності з фінансування, звітності та нагляду.

Стосовно до різних товарів роль **ОВВ** може звужуватися лише до фінансової відповідальності. Вони також **можуть нести або часткову, або повну організаційну відповідальність**. Фінансова відповідальність **ОВВ** реалізується через контракти і домовленості з місцевими органами влади. Щодо організаційної відповідальності, то йдеться про наймання субпідрядників, створення і використання власної інфраструктури і т. п.

resources-and-waste-2014; Use of economic instruments and waste management performances. EU Final Report. – 10 April. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012/pdf; Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment/final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e669092f-01e1-11e4-831f-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1&format=PDF.

* Создание рыночных стимулов к экологизации товаров. Документ, подготовленный С. Смитом в рамках программы “ЕaP GREEN”, финансируемой ЕС. – К., 2014.

Згідно з проведеним дослідженням*, Європейською комісією визначено різні види відповідальності виробників для 6 потоків відходів, які включаються до 36 систем РВВ, тобто у цій сфері універсальних рішень не існує.

Місцеві органи влади як суб'єкт функціонування систем РВВ можуть відповідати за збирання відходів (що стосується певних видів побутових відходів), за організацію транспортування і переробки відходів, за налагодження співробітництва з громадянами у справі сортування відходів, за створення стимулів до роздільного збирання відходів і за сприяння їх переробці. Будучи однією з найбільш заінтересованих сторін, місцева влада відіграє ключову роль у переговорному процесі з приводу створення систем РВВ і ОВВ. При цьому **місцеві умови є важливим фактором вибору** тієї чи іншої схеми розподілу відповідальності.

Якщо розглядати **правовий статус організацій такого типу, як ОВВ**, то вони можуть набирати **різних інституціональних форм**:

а) приватна некомерційна компанія, що управляється галузевою організацією (асоціацією), компаніями або певним державним органом і належить їм;

б) приватна комерційна компанія, в якій акціонерами є юридичні або фізичні особи (у вітчизняній інтерпретації – спеціалізоване підприємство);

в) державна організація (уповноважене підприємство).

У своїй діяльності ОВВ вільна у виборі шляху досягнення цілей. Вона, зокрема, може за відповідним договором передати збирання відходів муніципальному сектору, а далі самостійно проводити їх сортування і рециклінг. Крім того, ОВВ може наймати для виконання тих самих операцій спеціалізовані компанії.

У загальному випадку фінансування ОВВ базується на внесках компаній – її членів. Воно направляється на покриття їх витрат з управління відходами кінцевого споживання продукції в усіх його складових. Водночас таке покриття може бути повним або частковим – залежно від схеми відповідальності у національній системі, яка визначається законодавством щодо РВВ. Наприклад, у країнах ЄС поширеною стосовно до відходів електричного та електронного обладнання є схема, за якою ОВВ не беруть на себе їх збирання, покладаючи цю операцію на місцеві органи влади.

Таким чином, національне законодавство (або інший нормативно-правовий акт) повинне мати чітке визначення схеми відповідальності ОВВ, за якою формується їх фінансова база і здійснюються платежі (з тим, щоб останні відображали фактичні витрати).

При цьому право вибору повинне включати індивідуальну систему відповідальності як гарантію рівності умов для всіх виробників. За такою системою працює, зокрема, ряд великих інтернаціональних компаній (таких, як "Hewlett-Packard" та ін.), які мають для цього відповідну інфраструктуру.

У випадку встановлення екологічного податку на екологічно шкідливу продукцію (товар) базовим, яким визначаються ефективність системи поводження з відходами та її витратна самодостатність, є рішення відносно ставки податку.

Теоретично ставки плати за своєю величиною покликані відображати екологічні збитки, що завдаються тим чи іншим продуктом або видом діяльності. Інакше кажучи, ці ставки повинні компенсувати пов'язану з такими збитками шкоду і стимулюю-

* Development of Guidance of Extended Producer Responsibility (EPR). Final Report. European Commission – DG Environment, 2014. – 227 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf.

вати її зменшення *. Якщо оцінка шкоди є надто гіпотетичною, то **методологічно до визначення платежів можна підійти також інакше** – враховуючи, що їх величина покликана забезпечити фінансово-економічні передумови для попередження настання шкоди або обмеження її проявів до певних прийнятних норм (стандартів). При такій постановці питання розмір платежів і кошти від них повинні забезпечити створення інфраструктури поводження з відходами і ведення операційної діяльності з функціонування систем поводження з відходами. Це дозволяє нам ввести **поняття “інвестиційний критерій”**, що застосовується для обґрунтування величини (ставок) платежів. Його суть полягає у розрахунку необхідних витрат (насамперед, інвестиційних) на розбудову системи поводження з відходами. Інвестиційний критерій можна визначити також як **критерій покриття витрат на утилізацію відходів** (кінцевого споживання продукції) або як **критерій фінансування організацій**, що займаються збиранням, переробкою та утилізацією відходів. Це дозволяє ширше зрозуміти його зміст.

З огляду на окреслені передумови, у рамках загальної методології визначення ставок екологічних платежів можна виокремити декілька підходів.

Компаративний критерій (за аналогією). Перші, **грубі оцінки величини екологічних платежів** може дати узагальнення наявного (насамперед, зарубіжного) досвіду з оподаткування аналогічної продукції. Такі підходи вже застосовуються. Наприклад, для технічних олив у європейській практиці фігурують узагальнені оцінки екологічного податку – від 100 дол./т до 130–140 євро/т. Чинний в Україні відповідний платіж – 0,96 грн./л (з ПДВ **) – є дуже близьким до європейського, тобто по суті його встановлено за аналогією.

Втім, на практиці скористатися таким підходом можна не завжди. Мається на увазі дуже **значний діапазон оцінок для різних країн**. Це демонструє, зокрема, приклад пакувальних матеріалів. Зведення відповідних даних, подане у [2], засвідчує, що розходження між тарифами для одних і тих самих матеріалів може сягати цілого порядку і навіть бути більшим. Аналізуючи цей факт, можна дійти висновку, що при визначенні тарифів домінуючими мотивами виступали національні передумови і особливості. На такому фоні вплив інших факторів губиться. В цілому на цьому шляху **доцільно спиратися на групу країн з близькими до України соціально-економічними параметрами**.

Екологічний критерій. Другий підхід до визначення ставок екологічного податку пов'язаний зі встановленням екологічних збитків (шкоди), завданих навколишньому природному середовищу тією чи іншою продукцією (товаром). Ми вже фіксували увагу на тому, що такий підхід є, з одного боку, найбільш логічним, а з іншого – найменш адекватним об'єкту оподаткування. На цьому шляху досягти економічної обґрунтованості ставок плати важко (а то й неможливо), оскільки в даному випадку екологічна шкода є надто опосередкованою, а її оцінка – надто неоднозначною.

Викладене положення є принциповим. У результаті, як показує узагальнення європейського і світового досвіду ***, у більшості країн, де існують екологічні по-

* Це положення не можна вважати бездоганим, оскільки метою запровадження екологічних податків на продукцію є також стримування споживання екологічно шкідливих товарів, а врешті-решт, зміна поведінки як виробника, так і споживача – у пошуках екологічно більш ощадливих рішень.

** Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 р. № 1221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1221-2012-%D0%BF>.

*** Создание рыночных стимулов к экологизации товаров. Документ, подготовленный С. Смитом в рамках программы “EaP GREEN”, финансируемой ЕС. – К., 2014; Use of economic instruments and waste management performances. EU Final Report. – 10 April. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012/pdf.

датки на продукцію (товари), їх ставки не базуються на прямих оцінках збитків. У цьому випадку при визначенні плати рекомендується брати до уваги міркування з приводу її пропорційності екологічній шкоді від використання продукції. Як загальне правило пропонується проведення аналізу співвідношення між ціною товару і величиною податку.

Водночас небезпека відходів є тим фактором, який при встановленні платежів має вважатися визначальним і за всіх обставин дістати адекватне відображення у величині ставки.

У цілому ж умовність оцінки багатьох аспектів екологічної шкоди апіорі закладає сумніви відносно надійності розрахунку екологічних платежів. Отже, екологічний критерій декларується як методологічно найбільш адекватний, але його практичне використання стосовно до екологічно шкідливої продукції (товару) є дуже обмеженим.

Інвестиційний критерій. При його застосуванні задаються запитанням: яким має бути екологічний платіж (податок), щоб забезпечити фінансову базу для створення протягом певного часу належної інфраструктури поводження з відходами? Відповідь можна отримати, моделюючи відповідну ситуацію і закладаючи при цьому бажані обсяги та технології збирання й переробки (утилізації) відходів того чи іншого виду.

Інакше кажучи, можна створити чітку, "прозору" схему розрахунку, базуючись на напрацьованому досвіді з реалізації інвестиційних проектів (як в Україні, так і у країнах ЄС) і, відповідно, на одиничних (питомих) показниках витрат — інвестиційних і операційних (за окремими технологічними операціями). Необхідною передумовою виступає розробка моделі та модельних параметрів розрахунку, а також сценаріїв як імовірних варіантів розвитку ситуації (за строками, досягненням певних нормативів, темпами нарощування потужностей тощо).

Один з таких розрахунків на прикладі відпрацьованих олив демонструє таблиця. Його сценарієм передбачено 5-річний строк створення системи збирання й регенерації відпрацьованих олив. При цьому рівень (норма) їх збирання досягне 30% від обсягів їх споживання. Береться до уваги функціонування двох самостійних підсистем — збирання й регенерації. Вартісні показники систем поводження з відходами (інвестиційні та операційні), що є базовими для розрахунку, визначаються на основі узагальнення відповідної європейської практики та наявних вітчизняних проектних рішень. Відповідну інформаційну базу напрацьовано, зокрема, у ході імплементації директив ЄС стосовно до відходів у країнах Центральної та Східної Європи в період їх вступу до ЄС.

Слід також підкреслити, що формування поточних витрат на функціонування ОВВ має свої особливості. При визначенні того внеску, який повинні робити виробники (імпортери) — учасники ОВВ, необхідно враховувати не тільки власне інвестиційну складову витрат, але й організаційні та деякі інші можливі витрати*.

Модуляція ставок плати. Під нею ми розуміємо їх диференціацію всередині груп технологічно однорідної продукції, якими є, насамперед, відходи упаковки, а та-

* Создание рыночных стимулов к экологизации товаров. Документ, подготовленный С. Смитом в рамках программы "EaP GREEN", финансируемой ЕС. — К., 2014; Development of Guidance of Extended Producer Responsibility (EPR). Final Report. European Commission — DG Environment, 2014. — 227 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf.

Приклад формування вартісних показників створення системи поводження з відпрацьованими олівами

№ сценаріїв	Сценарії				оцікуваний обсяг збирання відпрацьованих олив (тис. т/рік)	Складові витрати (євро/т*)	Введення потужностей за роками та їх вартісні показники (тис. т/тис. євро)					Усього (тис. т/ тис. євро)
	строк розбудови системи (роки)	обсяг споживання олив (тис. т/рік)	норма збирання відпрацьованих олив (%)	Підсистема поводження з відпрацьованими олівами			1-й	2-й	3-й	4-й	5-й	
1	5	510	30	≈150	Інвестиційні	30 тис. т	30 тис. т	30 тис. т	30 тис. т	30 тис. т	150 тис. т	
					Операційні	1350	1350	1350	1350	1350	6750	
1	5	510	30	≈150	Операційні	—	1740	3480	5220	6960	19140	
					Інвестиційні	30 тис. т	30 тис. т	30 тис. т	30 тис. т	30 тис. т	150 тис. т	
					Операційні**	22500	22500	22500	22500	22500	112500	
					—	х	х	х	х	х	х	
Разом 138390 тис.євро												

Розмір платежу (податку) в розрахунку на 1 т споживання олив – 54,3 євро.

Те саме, у розрахунку на 1 кг споживання олив – 0,054 євро.

Те саме, у розрахунку на 1 л споживання олив – 0,048 євро.

* За узагальненням європейських експертних оцінок і показниками вітчизняних проектних розробок.

** Умовно приймається, що операційні витрати покриваються прибутком від переробки. Надалі оцінка прибутку може виступати фактором зменшення витрат.

кож електричного та електронного обладнання. При цьому проблемне питання полягає у встановленні та оцінці ознак, за якими такі ставки можна буде диференціювати.

Щодо відходів упаковки, то відносна цінність її матеріалу може слугувати відповідною підставою для диференціації ставок. Але і в цьому випадку виникають невизначеності, що стосується, зокрема, доцільності роздільної оцінки паперу та картону. Особливою категорією в оціночному контексті виступають композитні матеріали з огляду на додаткову складність їх утилізації та деякі інші питання.

Група відходів електричного та електронного обладнання є унікальною за різноманіттям вихідної продукції — як за складом матеріалів, так і за габаритами виробів та їх "начинкою". В цьому відношенні кожна країна йшла своїм шляхом — або встановлюючи нормативи плати за аналогією, або враховуючи відносну трудомісткість. Але у будь-якому випадку першою ознакою для модуляції ставок є небезпека, пов'язана з відходами, і ступінь такої небезпеки. Саме з цих міркувань пріоритетним стає створення систем поводження з відпрацьованими (малогабаритними) батарейками та люмінесцентними лампами.

Таким чином, модуляція платежів покликана відобразити індивідуальні витрати на поводження з відходами за їх конкретними видами або, принаймні, підгрупами. За загальними передумовами виробники (імпортери) зацікавлені в тому, щоб величина екологічного збору (або іншої плати) максимально відображала дійсні витрати (на збирання і переробку відходів) стосовно до конкретного виду продукції. Але в першу чергу ця величина повинна залежати від факторів небезпеки відходів (наявності в них небезпечних речовин), а в другу — від технічних і технологічних факторів їх збирання й переробки.

Висновки

Науково-методичне узагальнення стану розвитку регуляторної системи поводження з відходами в Україні (в тому числі з точки зору її міжнародної інтеграції) — зокрема, входження до зони вільної торгівлі з ЄС) визначає актуальність завдань створення організаційно-економічних механізмів (систем) поводження з окремими потоками відходів, які є найбільш ресурсопринавливими. Це стосується відходів пакувальних матеріалів, відпрацьованих олив, зношених шин, батарей і акумуляторів, електричного та електронного обладнання, непридатних транспортних засобів та деяких інших. Продукція (товари), що стає джерелом таких відходів внаслідок втрати нею споживчих властивостей, ідентифікується як екологічно шкідлива.

Наукова розробка відповідних питань на основі європейського і вітчизняного досвіду мобілізації відповідних ресурсних можливостей дозволяє обґрунтувати загальні принципи створення розглянутих систем і підходи до нього. Провідна ідея, яку обстоюють вчені, полягає в тому, щоб покласти головну відповідальність на самих виробників (імпортерів), тобто на корпоративний сектор, зберігши при цьому підйоми впливу і контролю держави стосовно до ключових складових таких організаційно-економічних систем. Причому базовим завданням стає створення системи оподаткування екологічно шкідливої продукції. Методологічно цей інструмент має визначатись як плата за послуги поводження з відходами такої продукції.

Список використаної літератури

1. Веклич О. Як зашкодити екологічному оподаткуванню? // Дзеркало тижня. – 2014. – № 32 (178). – С. 7.
2. Міщенко В.С., Маковецька Ю.М., Омеляненко Т.Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції. – К. : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України, 2013. – 192 с.

References

1. Veklych O. *Yak zashkodyty ekologichnomu opodatkuvannnyu?* [How can the environmental taxation be damaged?]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, 2014, No. 32 (178), p. 7 [in Ukrainian].
2. Mishchenko V.S., Makovets'ka Yu.M., Omel'yanenko T.L. *Instytutsional'nyi Rozvytok Sfery Povodzhennya z Vidkhodamy v Ukraini: na Shlyakhu Evropeis'koi Integratsii* [Institutional Development of the Wastes Management Sphere in Ukraine: on the Way to the European Integration]. Kyiv, Inst. of Nature Manag. Economy and Sustain. Devel. of the NASU, 2013 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13 липня 2015 р.
