

---

---

## **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

УДК 338:574.002.68

**В. С. МИЩЕНКО,**  
*профессор, доктор экономических наук,  
главный научный сотрудник  
ГУ “Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины”,  
лауреат Государственной премии Украины в области науки и техники  
(Киев)*

### **УКРЕПЛЕНИЕ БАЗЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В УКРАИНЕ: МЕТОДОЛОГИЯ И ПРАКТИКА**

*Исследованы научно-методические и организационно-экономические вопросы введения в Украине налогов/сборов на экологически вредную продукцию (такую, как упаковка, электрическое и электронное оборудование, шины, масла). Указанный фактор рассматривается как предпосылка для создания полноценного экономического механизма по возмещению затрат на сбор, переработку и утилизацию отходов конечного потребления такой продукции в соответствии с европейским принципом “расширенной ответственности производителя”.*

**Ключевые слова:** экологическое налогообложение, экологически вредная продукция, расширенная ответственность производителя, ставки сбора (налога), сбор и утилизация отходов, окружающая природная среда, услуги по управлению отходами, база налогообложения.

---

**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  
(Kiev)*

### **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.

Введение в Украине экологического налога как общегосударственного обязательного платежа связано с новым Налоговым кодексом Украины от 2010 г. Такой

**Мищенко Владимир Сергеевич (Mishchenko Vladimir Sergeevich)** – e-mail: m.nadra@ecos.kiev.ua.

налог охватил выбросы в атмосферный воздух и сбросы в водную среду загрязняющих веществ, размещение отходов, образование и хранение радиоактивных отходов. Объектом и базой соответствующего налогообложения служат объемы и виды загрязняющих веществ, объемы и классы отходов, объемы и виды топлива, объемы и категории радиоактивных отходов. При этом они рассматриваются как факторы, оказывающие негативное (прямое или опосредованное) влияние на состояние окружающей природной среды.

Соответствующие подходы к экологическому налогообложению общеприняты. Но в европейской и мировой практике распространение получило также использование налоговых и некоторых других экономических инструментов влияния применительно к товарам и услугам, которые являются или могут стать экологически вредными. Как показывает опыт стран ЕС, в их перечень входят автотранспортные средства, топливо, пестициды, удобрения, упаковочные материалы, аккумуляторные батареи, масла, широкий ассортимент электрического и электронного оборудования, автомобильные шины, одноразовые товары\*. При этом инструменты влияния направлены как на изменения в потреблении, так и на процесс управления отходами. За их счет значительно расширилась база экологического налогообложения, выросли количество экологических налогов и их фискальная эффективность.

В Украине к аналогам таких инструментов может быть зачислен экологический налог на топливо. Определенным соответствием стали, на наш взгляд, и тарифы на утилизацию отходов упаковки, установленные отмененным на это время постановлением\*\*. Этими примерами национальный опыт исчерпывается, хотя попытки расширить его были, о чем речь пойдет дальше. С финансовой точки зрения, налоги на товары и услуги составляют относительно незначительную долю всех поступлений от экологических доходов. Как показывает опыт ОЭСР\*\*\*, намного заметнее общественная результативность указанных инструментов в ее экологической и ресурсной составляющих.

На повестке дня в Украине находятся создание отрасли обращения с ресурсоценными отходами конечного потребления продукции, их максимальное привлечение в хозяйственный оборот как вторичного сырья и стимулирование инвестиций в эту сферу. При этом первоочередной задачей является создание организационно-экономического механизма сбора, заготовки, обработки и утилизации, прежде всего, таких отходов, как использованная тара и упаковочные материалы, отработанные масла, изношенные шины, электрическое и электронное оборудование и некоторые другие. На данный момент осуществляется законодательная разработка идеи введения экологического налога на продукцию, которая становится источником таких отходов, а также механизмов "расширенной ответственности производителей" (РОП) (импортеров) этой продукции, что является привычной европейской практикой. Эти вопросы возникают и в контексте общих задач по совершенствованию системы экологического налогообложения в Украине, о чем речь идет в [1; 2].

---

\* Соответствующее обобщение представлено в: 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <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.

Разработка систем обращения с отходами конечного потребления продукции находится в контексте законодательных требований по их введению \* и прямо отвечает целям Национального плана действий по охране окружающей природной среды на 2011–2015 годы (поз. 118, 119) \*\*.

**Цель** проведенного **исследования** заключается в разработке научно-методических и организационно-экономических основ введения налогов/сборов на экологически вредную продукцию. **Актуальность вопроса** определяется необходимостью создать в Украине полноценный экономический механизм, направленный на возмещение затрат на сбор, переработку и утилизацию отходов конечного потребления экологически вредной продукции (товаров) с учетом европейского опыта и применение принципа “расширенной ответственности производителя” (extended producer responsibility). При этом налоги/сборы идентифицируются как плата за услуги по организации сбора, переработки и утилизации указанной категории отходов.

Создание экономических инструментов применительно к **экологически вредным товарам является особенно важным для Украины**, которая сталкивается с ростом объемов потребления таких товаров и в то же время с увеличением потоков бытовых отходов при отсутствии инфраструктуры обращения с ними.

В общем контексте речь идет о применении такого инструментария:

- установление в той или иной форме прямых экологических налогов/платежей на экологически вредную продукцию (товары), когда объектом и базой налогообложения выступают объемы и виды продукции;
- адаптация с учетом природоохранных целей действующих налогов (на топливо, НДС, акциза), с дифференциацией по экологическим факторам (в частности, по содержанию серы в топливе);
- введение по принципу РОП (импортера) продукции организационно-экономических (финансовых) систем управления отходами для обеспечения их сбора и утилизации;
- введение на основе развития залогово-возвратных систем для обеспечения высокого уровня возврата товаров и их повторного использования.

Нужно отметить: если в первой и второй позициях ключевая роль принадлежит государству, то в третьей и четвертой – скорее производителям продукции.

Отдельным подходом следует считать сочетание разных инструментов, примером которого могут служить введение экологического налога на продукцию (в частности, на упаковочные материалы) и одновременно принятие нормативно-правового акта в отношении возможности создания системы сбора соответствующих отходов, которая будет финансироваться производителями. Такие подходы реализуются в Польше, Латвии, Эстонии и некоторых других странах. Мы акцентируем внимание на этом опыте ввиду целесообразности применения комбинированной системы и в Украине.

Указанные инструменты экологической политики во многом являются альтернативными. Каждый из них имеет свой предел действенности и экономической эффективности применительно к тем или иным товарам, что позволяет выби-

\* Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. №187/98-ВР (п.2 ст. 31) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.

рать наиболее соответствующие способы получения нужного результата. Но в целом для управления отходами продукции (товаров) **наибольшее распространение получило применение организационно-экономических механизмов по принципу РОП.**

Согласно указанному принципу, ответственность производителя (импортера) продукции устанавливается с начала процесса производства и до окончания срока эксплуатации, когда продукция превращается в отходы вследствие износа и утраты ею потребительских свойств. Такая ответственность может распределяться между собственно производителем (импортером) продукции (материалов) и другими субъектами хозяйствования, которые ее (их) используют, продают и поставляют, а также обрабатывают отходы ее (их) конечного потребления.

Принцип, получивший название “РОП”, начал вводиться в странах ЕС и в США еще с начала 90-х годов прошлого века. Методологически он находится в контексте более общего принципа “загрязнитель платит” и по сути является его видоизменением. По этому принципу, **производитель экологически вредных товаров должен создать систему гарантий и нести финансовую ответственность** за обращение с отходами, возникающими на всех этапах жизненного цикла продукции.

В странах ЕС принцип РОП закреплен в ряде директив, касающихся таких групп отходов и товаров: отходов упаковочных материалов (94/62/ЕС, 2004/12/ЕС); транспортных средств, вышедших из употребления (2000/53/ЕС); отходов электрического и электронного оборудования (2002/96/ЕС и 2012/19/ЕС); батарей и аккумуляторов (2006/66/ЕС).

По состоянию на 2014 г., в странах ОЭСР функционирует свыше 350 систем РОП\*, каждая из которых касается тех или иных товаров. В частности, более половины этих систем охватывают две группы товаров: электрическое и электронное оборудование, а также упаковку. Кроме того, в их числе — системы, касающиеся автомобилей, аккумуляторных батарей, шин, отработанных масел.

К одним из первых в ЕС относится система РОП в Германии по упаковке, введенная в 1991 г. Здесь в законодательном порядке на торговые заведения и производителей было возложено обязательство принимать использованную упаковку и выполнять целевые показатели сбора и рециклинга разных упаковочных материалов. По немецкой модели, **ответственность за функционирование РОП возлагалась на одну или несколько “организаций ответственности производителя” (ООП).** Производители (импортеры) платят в ООП взносы в зависимости от объема упаковки, которую они используют, а ООП, в свою очередь, платят за сбор, возврат и рециклинг упаковки, а также за использование муниципальных возможностей инфраструктуры сбора упаковки.

В своих ключевых элементах (в частности, в финансировании за счет платежей через посредничество ООП) указанная система стала для многих стран ЕС **определенным образцом.** Примером ее успешной реализации служит также Директива ЕС применительно к отходам электрического и электронного оборудования (ОЭЭО). Ее требования были выполнены почти всеми странами ЕС, и сегодня в них **работают механизмы возврата и переработки ОЭЭО, финансируемые за счет производителя.** В целом подобные системы строятся по принципу РОП, хотя и разнятся по подходам к механизму финансирования.

---

\* 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. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target\\_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf).

Большое разнообразие примеров применения принципа РОП касается как ЕС, так и других стран из состава ОЭСР. Их рассмотрение позволяет утверждать, что они могут охватывать широкий спектр товаров. Особенно показательны в этом отношении США и Канада, где введены разные системы РОП, базирующиеся в большинстве случаев на добровольных соглашениях в рамках отраслей.

Как показывает международный опыт, **ключевые составляющие системы РОП могут на практике приобретать разнообразные организационные и финансовые формы**. Для стран ЕС – как наиболее близких для нашего государства – характерно то, что ООП управляются предприятиями-производителями и, как правило, **создаются при посредничестве отраслевых ассоциаций** или под их эгидой.

В Украине первым прецедентом опыта применения принципа РОП продукции несколько условно можно считать Постановление Кабинета Министров Украины \*, которым были установлены **тарифы на утилизацию отходов упаковки**, а точнее – на “систему сбора, переработки и утилизации” применительно к отходам упаковочных материалов. Практическое введение этого постановления оказалось очень противоречивым, и в апреле 2015 г. оно было отменено.

Второй прецедент такого опыта создан Налоговым кодексом Украины от 2010 г., которым **предусмотрен экологический налог** “на передвижные источники загрязнения воздуха”, закладываемый в цену моторного топлива. Платится он субъектами хозяйствования в процессе его реализации. Ставки налога дифференцируются в зависимости от содержания серы (в дизельном топливе) и биоэтанола (в бензине). Наибольшая ставка составляет менее 6 евро/т.

К третьему прецеденту соответствующего опыта можно отнести попытку ввести налог на экологически вредную продукцию со стороны Министерства доходов и сборов Украины. В 2013 г. оно подавало проект поправок к Налоговому кодексу Украины, которым, в частности, предусматривалось обложить налогом люминесцентные лампы; смазочные масла; полимерные материалы; резину и изделия из нее (шины); батарейки. Согласно этому проекту, ставки налогов устанавливались, главным образом, по принципу *ad valorem* (относительные) – 1% задекларированной таможенной стоимости или розничной цены. Указанные **предложения были отклонены** под тем предлогом, что это станет “двойным налогом-обложением”.

К последним прецедентам рассматриваемого опыта следует отнести неудачные попытки установить систему РОП применительно к транспортным средствам, вышедшим из эксплуатации \*\*, а также ввести системы сбора отработанных масел и изношенных автомобильных шин \*\*\*. Кроме того, постановлением

\* 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.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/843-2012-%D0%BF>.

\*\*\* Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих масел (олив) : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 р. № 1075 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1136-2011-%D0%BF>.

утвержден Порядок сбора, переработки и ликвидации промышленных смазочных масел (масел) и предусмотрена минимальная ставка сбора в размере 0,8 грн./л (без НДС) \*.

Подытоживая отечественный опыт, следует отметить, что на данный момент в нормативно-правовом поле Украины уже закреплены подходы, базирующиеся на принципе РОП. По смыслу они касаются возможности для производителей (импортеров) продукции выбирать путь или самостоятельного ведения соответствующей деятельности по сбору и утилизации отходов, или заключения договора на выполнение соответствующих работ с уполномоченным предприятием, или заключения договора со специализированным предприятием, сертифицированным на этот вид деятельности. Однако на практике **ни одна из обозначенных систем в Украине на сегодня не работает.**

Так, в частности, проект Постановления Кабинета Министров Украины \*\*, которым утверждается соответствующий порядок, “обкатывается” с 2013 г. А коллизия заключается в том, что государство всячески пытается сохранить контроль над денежными потоками, не гарантируя при этом целевого использования денежных средств на утилизацию и провоцируя тем самым обвинения в коррупционности такого акта. В последнее время, благодаря усилиям Государственной регуляторной службы Украины, этот процесс вошел в завершающую стадию \*\*\*.

Как следствие, ежегодно теряется около 4000 тыс. т отходов упаковки, 150–200 тыс. т отработанных технических масел, 170–190 тыс. т изношенных шин, 250–300 тыс. т отходов электрического и электронного оборудования \*\*\*\*, из которых лишь незначительная часть используется в качестве вторичных материальных и энергетических ресурсов, а остальное — это источник загрязнения воздуха, водных и земельных ресурсов.

Базовой причиной такой ситуации является **несовершенная нормативно-правовая база.** Урегулирование правоотношений предусматривает создание организационно-экономического механизма и нормативной базы экологических сборов (налогов), функционирование системы сбора, переработки и утилизации отдельных видов отходов в Украине, привлечение всех субъектов, задействованных в оборотном цикле продукции “производство — торговля — потребление — образование отходов — утилизация отходов”.

При этом **ключевыми вопросами являются введение принципа РОП и планирование норм (целевых показателей) утилизации.** Отметим, что роль целевых показателей не только контрольная. В контексте развития украинского законодательства важно акцентировать внимание на том, что в практике многих стран в случае выполнения установленных показателей производитель (импортер) продукции освобождается от уплаты экологического налога, а в случае их невыполнения плата

\* Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих масел (олив) : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 р. № 1221 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [www.menr.gov.ua/docs/normbaza/regulatory/proektu%20rehuliatornykh%20aktiv/proekt\\_zakonu\\_18.08.2015.rar](http://www.menr.gov.ua/docs/normbaza/regulatory/proektu%20rehuliatornykh%20aktiv/proekt_zakonu_18.08.2015.rar).

\*\*\* В последней версии проекта постановления предусматривается взимание платы непосредственно за объем импорта и объем производства (при продаже) масел. При этом плата приобретает форму экологического налога на указанный продукт, хотя трактуется как плата за услуги по сбору и утилизации.

\*\*\*\* По обобщению экспертных оценок.

ограничивается невыполненным объемом утилизации. Кроме того, согласно практике ЕС, целевые показатели подлежат регулярному пересмотру \*.

**Возвращаясь к методологии и порядку разработки систем РОП**, следует подчеркнуть **многоаспектный характер** их целей, включающих:

– обеспечение наиболее полных и безопасных сбора и утилизации отходов конечного потребления продукции, которые бы иначе попадали в общий поток отходов, увеличивая тем самым вред для окружающей природной среды и здоровья людей;

– стимулирование раздельного сбора отходов для того, чтобы сделать возможными их экологически эффективный рециклинг и полное повторное использование;

– уменьшение финансовой нагрузки на местные органы власти и на организации, финансируемые за денежные средства государственного бюджета.

Если говорить о **долгосрочных и опосредованных целях**, то главными из них являются, в частности, **экологоориентированное влияние на производителей**, их стимулирование к сокращению отходов и к проектированию новых товаров.

В общей практике системы РОП вводятся или применительно к одному товару, или применительно к группе родственных товаров (в частности, производимых определенной отраслью промышленности). Соответственно, в большинстве стран **создается несколько систем РОП**, каждая из которых решает самостоятельную, конкретную задачу \*\*. В этом усматриваются также польза конкуренции и желание повысить на такой основе эффективность систем РОП.

**На производителей (импортеров)** продукции возлагается ответственность за выполнение определенных обязательств по сбору (приемке) отходов товаров (вышедших из употребления) – или самостоятельно на уровне отдельных предприятий, или (чаще) путем **создания коллективной организации – ООП**. Производители отвечают также за выполнение целевых показателей по сбору и рециклингу (collection rates, recycling rates), устанавливаемых на законодательном уровне или центральными органами власти.

ООП, действующие от имени производителей – своих членов, обеспечивают выполнение обязательств по сбору отходов. **Их главная функция** заключается в:

– финансировании сбора и переработки отходов конечного потребления продукции (их целевого потока) путем взимания экологических платежей и перераспределения полученных денежных средств, а также управления соответствующими операциями;

– организации деятельности по финансированию, отчетности и надзору.

Применительно к разным товарам роль ООП может сужаться лишь до финансовой ответственности. Они также **могут нести или частичную, или полную органи-**

\* Material resources and waste – 2012 update. The European environment state and outlook 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eea.europa.eu/publications/material-resources-and-waste-2014>; Use of economic instruments and waste management performances. EU Final Report. – 10 April. – 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012/pdf](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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e669092f-01e1-11e4-831f-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1&format=PDF](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.

**зационную ответственность.** Финансовая ответственность ООП реализуется через контракты и договоренности с местными органами власти. Что касается организационной ответственности, то речь идет о найме субподрядчиков, создании и использовании собственной инфраструктуры и т. п.

Согласно проведенному исследованию \*, **Европейской комиссией определены разные виды ответственности производителей** для 6 потоков отходов, которые включаются в 36 систем РОП, то есть в этой сфере универсальных решений не существует.

**Местные органы власти как субъект функционирования систем РОП** могут отвечать за сбор отходов (что касается определенных видов бытовых отходов), за организацию транспортировки и переработки отходов, за налаживание сотрудничества с гражданами в деле сортировки отходов, за создание стимулов к раздельному сбору отходов и за содействие их переработке. Будучи одной из наиболее заинтересованных сторон, местные власти играют ключевую роль в переговорном процессе по поводу создания систем РОП и ООП. При этом **местные условия являются важным фактором выбора** той или иной схемы распределения ответственности.

Если рассматривать **правовой статус организаций такого типа, как ООП**, то они могут приобретать **разные институциональные формы**:

а) частная некоммерческая компания, которая управляется отраслевой организацией (ассоциацией), компаниями или определенным государственным органом и принадлежит им;

б) частная коммерческая компания, в которой акционерами являются юридические или физические лица (в отечественной интерпретации – специализированное предприятие);

в) государственная организация (уполномоченное предприятие).

**В своей деятельности ООП свободна** в выборе пути достижения целей. Она, в частности, **может по соответствующему договору передать сбор отходов муниципальному сектору**, а дальше самостоятельно проводить их сортировку и рециклинг. Кроме того, ООП может нанимать для выполнения тех же операций специализированные компании.

**В общем случае финансирование ООП базируется на взносах компаний – ее членов.** Оно направляется на покрытие их затрат по управлению отходами конечного потребления продукции во всех его составляющих. В то же время такое **покрытие может быть полным или частичным** – в зависимости от схемы ответственности в национальной системе, определяемой законодательством по РОП. Например, в странах ЕС распространенной применительно к отходам электрического и электронного оборудования является схема, по которой ООП не берут на себя их сбор, возлагая эту операцию на местные органы власти.

Таким образом, национальное законодательство (или другой нормативно-правовой акт) **должно иметь четкое определение схемы ответственности ООП**, по которой формируется их финансовая база и осуществляются платежи (с тем, чтобы последние отображали фактические затраты).

При этом право выбора должно включать индивидуальную систему ответственности как гарантию равенства условий для всех производителей. По такой

---

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



системе работает, в частности, ряд крупных интернациональных компаний (таких, как “Hewlett-Packard” и др.), имеющих для этого соответствующую инфраструктуру.

В случае установления экологического налога на экологически вредную продукцию (товар) **базовым**, определяющим эффективность системы обращения с отходами и ее затратную самодостаточность, **является решение относительно ставки налога.**

Теоретически ставки платы по своей величине призваны отображать экологические убытки, наносимые тем или иным продуктом или видом деятельности. Иначе говоря, эти ставки должны компенсировать связанный с такими убытками вред и стимулировать его уменьшение \*. Если оценка вреда является слишком гипотетической, то **методологически к определению платежей можно подойти также иначе** – учитывая, что их величина призвана обеспечить финансово-экономические предпосылки для предупреждения наступления вреда или ограничения его проявлений до определенных приемлемых норм (стандартов). При такой постановке вопроса размер платежей и денежные средства от них должны обеспечить создание инфраструктуры обращения с отходами и осуществления операционной деятельности по функционированию систем обращения с отходами. Это позволяет нам ввести **понятие “инвестиционный критерий”**, применяемый для обоснования величины (ставок) платежей. Его суть заключается в расчете необходимых затрат (прежде всего, инвестиционных) на развитие системы обращения с отходами. Инвестиционный критерий можно определить также **как критерий покрытия затрат на утилизацию отходов** (конечного потребления продукции) или как **критерий финансирования организаций**, занимающихся сбором, переработкой и утилизацией отходов. Это позволяет шире понять его смысл.

В силу обозначенных предпосылок в рамках общей методологии определения ставок экологических платежей можно выделить несколько подходов.

**Компаративный критерий (по аналогии).** Первые, **грубые оценки величины экологических платежей** может дать обобщение существующего (прежде всего, зарубежного) опыта по налогообложению аналогичной продукции. Такие подходы уже применяются. Например, для технических масел в европейской практике фигурируют обобщенные оценки экологического налога – от 100 дол./т до 130–140 евро/т. Действующий в Украине соответствующий платеж – 0,96 грн./л (с НДС \*\*) – очень близок к европейскому, то есть по сути он установлен по аналогии.

Впрочем, на практике воспользоваться таким подходом можно не всегда. Имеется в виду очень **значительный диапазон оценок для разных стран.** Это демонстрирует, в частности, пример упаковочных материалов. Свод соответствующих данных, представленный в [2], подтверждает, что расхождение между тарифами для одних и тех же материалов может достигать целого порядка и даже быть больше. Анализируя этот факт, можно прийти к выводу, что при определении тарифов доминирующими мотивами выступали национальные предпосылки и особенности. На таком фоне влияние других факторов теряется. В целом на этом пути **целесо-**

\* Это положение нельзя считать безупречным, поскольку целью введения экологических налогов на продукцию являются также сдерживание потребления экологически вредных товаров, а в конечном счете, изменение поведения как производителя, так и потребителя – в поисках экологически более бережливых решений.

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

образно опираться на группу стран с близкими к Украине социально-экономическими параметрами.

**Экологический критерий.** Второй подход к определению ставок экологического налога связан с установлением экологических убытков (вреда), нанесенных окружающей природной среде той или иной продукцией (товаром). Мы уже фиксировали внимание на том, что такой подход, с одной стороны, наиболее логичен, а с другой — наименее адекватен объекту налогообложения. На этом пути достичь экономической обоснованности ставок платы трудно (а то и невозможно), поскольку в данном случае экологический вред является слишком опосредованным, а его оценка — слишком неоднозначной.

Изложенный тезис принципиален. В результате, как показывает обобщение европейского и мирового опыта \*, в большинстве стран, где существуют экологические налоги на продукцию (товары), **их ставки не базируются на прямых оценках убытков.** В этом случае при определении платы рекомендуется принимать во внимание соображения по поводу ее пропорциональности экологическому вреду от использования продукции. В качестве общего правила предлагается проведение анализа соотношения между ценой товара и величиной налога.

В то же время опасность отходов является тем фактором, который при установлении платежей должен считаться определяющим и при всех обстоятельствах получить адекватное отображение в величине ставки.

В целом же **условность оценки многих аспектов экологического вреда** априори закладывает сомнения относительно надежности расчета экологических платежей. Следовательно, экологический критерий декларируется как методологически наиболее адекватный, но **его практическое использование** применительно к экологически вредной продукции (товару) является очень **ограниченным.**

**Инвестиционный критерий.** При его применении задаются вопросом: каким должен быть экологический платеж (налог), чтобы обеспечить финансовую базу для создания в течение определенного времени надлежащей инфраструктуры обращения с отходами? Ответ можно получить, моделируя соответствующую ситуацию и закладывая при этом желательные объемы и технологии сбора и переработки (утилизации) отходов того или иного вида.

Иначе говоря, можно создать четкую, "прозрачную" схему расчета, базирясь на наработанном опыте по реализации инвестиционных проектов (как в Украине, так и в странах ЕС) и, соответственно, на удельных показателях затрат — инвестиционных и операционных (по отдельным технологическим операциям). Необходимой предпосылкой выступает **разработка модели и модельных параметров расчета, а также сценариев как вероятных вариантов развития ситуации** (по срокам, достижению определенных нормативов, темпам наращивания мощностей и т. п.).

Один из таких расчетов на примере отработанных масел демонстрирует таблица. Его сценарием предусмотрен 5-летний срок создания системы сбора и регенерации отработанных масел. При этом уровень (норма) их сбора достигнет 30% от объемов их потребления. Принимается во внимание функционирование двух самостоятельных подсистем — сбора и регенерации. Стоимостные показатели систем обращения с отходами (**инвестиционные и операционные**), являющиеся базовыми для расчета, определяются на основе обобщения соответствующей европейской

---

\* 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012/pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012/pdf).

Пример формирования стоимостных показателей создания системы обращения с отработанными маслами

| № сценариев                   | Сценарии                     |                                      |                                    |   | Подсистемы обращения с отработанными маслами            | Составляющие затраты (евро/т *) | Ввод мощностей по годам и их стоимостные показатели (тыс. т/тыс. евро) |           |           |           |           | Всего (тыс. т/ тыс. евро) |            |
|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---|---|---------------------------------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------|------------|
|                               | срок развития системы (годы) | объем потребления масел (тыс. т/год) | норма сбора отработанных масел (%) | ожидаемый объем сбора отработанных масел (тыс. т/год) |   |                                 | 1-й  | 2-й       | 3-й       | 4-й       | 5-й       |                           |            |
| 1                             | 5                            | 510                                  | 30                                 | ≈ 150   | Подсистема сбора отработанных масел                     | Инвестиционные 45               | 30 тыс. т  | 30 тыс. т | 30 тыс. т | 30 тыс. т | 30 тыс. т | 30 тыс. т                 | 150 тыс. т |
|                               |                              |                                      |                                    |   |   | Операционные 58                 | 1350   | 1350      | 1350      | 1350      | 1350      | 1350                      | 6750       |
|                               |                              |                                      |                                    |   |   |                                 | –  | 1740      | 3480      | 5220      | 6960      | 19140                     |            |
|                               |                              |                                      |                                    |   | Подсистема переработки (регенерации) отработанных масел | Инвестиционные 750              | 30 тыс. т  | 30 тыс. т | 30 тыс. т | 30 тыс. т | 30 тыс. т | 30 тыс. т                 | 150 тыс. т |
|                               |                              |                                      |                                    |   |   | Операционные ** –               | 22500  | 22500     | 22500     | 22500     | 22500     | 22500                     | 112500     |
|                               |                              |                                      |                                    |   |   |                                 | x  | x         | x         | x         | x         | x                         | x          |
| <b>Итого 138390 тыс. евро</b> |                              |                                      |                                    |   |   |                                 |  |           |           |           |           |                           |            |

Размер платежа (налога) в расчете на 1 т потребления масел – 54,3 евро.

То же, в расчете на 1 кг потребления масел – 0,054 евро.

То же, в расчете на 1 л потребления масел – 0,048 евро.

\* По обобщению европейских экспертных оценок и показателям отечественных проектных разработок.

\*\* Условно принимается, что операционные затраты будут покрываться прибылью от переработки. В дальнейшей оценке прибыли может выступать фактором уменьшения затрат.

практики и существующих отечественных проектных решений. Соответствующая информационная база наработана, в частности, в ходе имплементации директив ЕС применительно к отходам в странах Центральной и Восточной Европы в период их вступления в ЕС.

Следует также подчеркнуть, что формирование текущих затрат на функционирование ООП имеет свои особенности. При определении того взноса, который должны делать производители (импортеры) — участники ООП, необходимо учитывать не только собственно инвестиционную составляющую затрат, но и **организационные и некоторые другие возможные затраты** \*.

**Модуляция ставок платы.** Под ней мы понимаем их дифференциацию внутри групп технологически однородной продукции, которыми являются, прежде всего, отходы упаковки, а также электрического и электронного оборудования. При этом проблемный вопрос заключается в установлении и оценке признаков, по которым такие ставки можно будет дифференцировать.

Что касается отходов упаковки, то относительная ценность ее материала может служить соответствующим основанием для дифференциации ставок. Но и в этом случае возникают неопределенности, что касается, в частности, целесообразности отдельной оценки бумаги и картона. Особой категорией в оценочном контексте выступают композитные материалы в силу дополнительной сложности их утилизации и некоторых других вопросов.

Группа отходов электрического и электронного оборудования уникальна по разнообразию исходной продукции — как по составу материалов, так и по габаритам изделий и их "начинке". В этом отношении каждая страна шла своим путем — или устанавливая нормативы платы по аналогии, или учитывая относительную трудоемкость. Но в любом случае первым признаком для модуляции ставок является опасность, связанная с отходами, и степень такой опасности. Именно из этих соображений приоритетным становится создание систем обращения с отработанными (малогабаритными) батарейками и люминесцентными лампами.

Таким образом, модуляция платежей призвана отразить индивидуальные затраты на обращение с отходами по их конкретным видам или, по крайней мере, подгруппам. По общим предпосылкам производители (импортеры) заинтересованы в том, чтобы величина экологического сбора (или другой платы) максимально отображала действительные затраты (на сбор и переработку отходов) применительно к конкретному виду продукции. Но в первую очередь эта величина должна зависеть от факторов опасности отходов (наличия в них опасных веществ), а во вторую — от технических и технологических факторов их сбора и переработки.

#### **Выводы**

Научно-методическое обобщение состояния развития регуляторной системы обращения с отходами в Украине (в том числе с точки зрения ее международной интеграции — в частности, вхождения в зону свободной торговли с ЕС) определяет актуальность задач создания организационно-экономических механизмов (систем) обращения с отдельными потоками отходов, которые являются наиболее ресурсопривлекательными. Это касается отходов упаковочных материалов, отработанных масел, изношенных шин, батарей и аккумуляторов, электрическо-

---

\* 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. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target\\_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20report.pdf).

го и электронного оборудования, непригодных транспортных средств и некоторых других. Продукция (товары), которая становится источником таких отходов вследствие утраты ею потребительских свойств, идентифицируется как экологически вредная.

Научная разработка соответствующих вопросов на базе европейского и отечественного опыта мобилизации соответствующих ресурсных возможностей позволяет обосновать общие принципы создания рассмотренных систем и подходы к нему. Ведущая идея, которую отстаивают ученые, заключается в том, чтобы возложить главную ответственность на самих производителей (импортеров), то есть на корпоративный сектор, сохранив при этом рычаги влияния и контроля государства применительно к ключевым составляющим таких организационно-экономических систем. Причем базовой задачей становится создание системы налогообложения экологически вредной продукции. Методологически этот инструмент должен определяться как плата за услуги обращения с отходами такой продукции.

#### Список использованной литературы

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].

Статья поступила в редакцию 13 июля 2015 г.