

*Тетяна Омеляненко*  
*Державна установа «Інститут економіки природокористування та*  
*сталого розвитку Національної академії наук України»*  
*Tatiana Omelyanenko*  
*Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable*  
*Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

## СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

## SCENARIOS FOR THE DEVELOPMENT IN THE FINANCIAL PROVISION SYSTEM OF WASTE MANAGEMENT

*У статті розглянуто сценарії розвитку фінансового забезпечення сфери поводження з відходами в Україні, здійснені на основі прогнозів щодо обсягів надходжень від плати за розміщення відходів. Прогнози базуються на варіанті зі зростанням нормативів плати, передбачених Податковим кодексом України, а також їх перегляді за класами небезпеки. Визначено та обґрунтовано допоміжні механізми забезпечення ефективного використання відповідних надходжень.*

*The scenarios of financial provision of waste management in Ukraine have been considered. They based on the forecasts of revenue from tax on waste disposal. Estimates are based on two versions: with the growth of rates of waste disposal tax according to the Internal Revenue Code of Ukraine and its review by hazard class of waste. The subsidiary mechanisms of effective use of arrivals provision have been defined and justified.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** Обмеженість фінансових ресурсів є одним з найбільш вагомих факторів, що перешкоджає ефективному вирішенню проблеми відходів. На розвиток системи поводження з відходами припадає не більше однієї третини загального обсягу видатків із усіх джерел фінансування. Переважна їх частина спрямовується на усунення негативних наслідків, які виникли в результаті недосконалої системи управління відходами.

Повного обліку всіх витрат за позицією "поводження з відходами" в Україні немає. Його частково можна здійснити за даними звітності Мінекоресурсів України "Про витрачання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС)" за програмами КПКВК 2401250 "Поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами", КПКВК 2401320 "Фінансова підтримка природоохоронної діяльності, у тому числі через механізм здешевлення кредитів комерційних банків", за даними Державного казначейства України на напрямом КФК 0512 "Утилізація відходів" (виключивши обсяги коштів спрямованих на фінансування заходів щодо утилізації боєприпасів та ракетного палива), а також за формою 1 – екологічні витрати Державної служби статистики України (щодо обсягів капітальних інвестицій та поточних витрат на поводження з відходами).

Витрати за позиціями, які зазначено вище, є не повними. Додатково необхідно проаналізувати видатки на фінансування програмних заходів, разові субсидії і трансферти на відповідні цілі та гранти.

Найбільші обсяги коштів на цей час виділяються на заходи щодо знешкодження непридатних пестицидів та агрохімікатів і окремих видів накопичених небезпечних відходів.

За даним Мінекоресурсів України, протягом 2010 року витрачено 9,77 млн. грн. на вивезення до Польщі та знешкодження 1,301 тис. т суміші речовин "Премікс", 31,8 млн. грн. виділено з державного ФОНПС на вивезення 1,438 тис. т непридатних пестицидів (НП), у тому числі 1,117 тис. т – за рахунок обласних ФОНПС. Загальний обсяг видатків, за нашою оцінкою, становив близько 57,5 млн. гривень.

Залишок непридатних пестицидів на кінець 2010 року, які мають бути знищені, дорівнював 18,713 тис. т. За експертними оцінками, на їх вивезення та знешкодження потрібно витратити майже 412 млн. гривень.

Згідно з інформацією Мінекоресурсів України, з державного ФОНПС 2011 року передбачено виділення 170 млн. грн. для проведення робіт із екологічно безпечного збирання, оброблення та знешкодження непридатних пестицидів [1]. Додатково ці роботи будуть профінансовані обласними ФОНПС на суму 36 млн. гривень<sup>1</sup>.

За рахунок залишку коштів, що утворився в державному ФОНПС за станом на 01.01.2011, виділено 60 млн. грн. на знищення протягом 2011 р. відходів виробництва мононітрохлорбензолу, накопичених на ДП "Горлівський хімічний завод" (2,35 тис. т) [2].

За бюджетною програмою 2401320 "Фінансова підтримка природоохоронної діяльності через механізм здешевлення кредитів комерційних банків" у 2010 році погашено кредиторську заборгованість в обсязі 2823,1 тис. грн. за придбання та впровадження установки із сортування та переробки твердих побутових відходів (ТПВ) у Харківській області [3].

Витратну частину також становлять і несанкціоновані сміттєзвалища ТПВ, яких щорічно виявляється приблизно близько 35 тис. та ліквідація яких потребує відповідних коштів.

Нарешті, слід брати до уваги, що фінансовими ресурсами в діапазоні від 150 до 300 млн. грн. щорічно оперує ДП "Укресресурси".

Наведені цифри свідчать про порядок щорічних витрат, але важливо, що мова йде про щорічні показники, тобто відповідні витрати є регулярними на багато років уперед, оскільки утворення відходів носить перманентний характер, а обсяги їх накопичення є дуже значними.

Ураховуючи всі наведені обставини, рівень фінансування сфери поводження з відходами залишається недостатнім. Актуальності набуває питання щодо механізмів акумуляції фінансових ресурсів у цю сферу як через залучення інвестицій, так і перегляд системи існуючих економічних інструментів, зокрема нормативів плати за розміщення відходів.

**Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано вирішення проблем.** Питання фінансового забезпечення сфери поводження з відходами висвітлено в роботах Н. П. Гороха, В. Г. Братчикова, Г. П. Виговської, В. С. Міщенко. Використанню економічних інструментів у сфері поводження з відходами присвячено праці І. М. Синякевича, А. К. Кузіна,

<sup>1</sup> Якщо виходити із середньозваженої вартості знешкодження, це має забезпечити ліквідацію майже 9,4 тис. т НП та агрохімікатів.

В. Н. Лозанського, Г. М. Яковлевої, Р. Перельота, С. Поу, Т. Панайотов, зокрема питання реформування окремих інструментів (плати за розміщення відходів) досліджує В. С. Міщенко [4, 5].

Засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року та відповідним планом дій за розділом «Відходи» визначено комплекс заходів у цій сфері. Однак залишається невирішеним питання, чи достатнім є фінансове підґрунтя для їх виконання?

**Метою статті** є розробка сценаріїв формування фінансової бази поводження з відходами, зокрема за рахунок перегляду співвідношень нормативів плати за їх розміщення, і побудова відповідних прогнозів, що допоможе спланувати і збалансувати потреби в коштах та їх очікуване надходження.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Унаслідок масштабності проблеми відходів в Україні і недостатнього рівня її фінансування постає питання щодо вдосконалення системи фінансового забезпечення цієї сфери. Необхідно здійснити комплекс перетворень у двох основних напрямках: стосовно системи надходження коштів, а також існуючої системи видатків, що сформувалася у сфері поводження з відходами. Обов'язковою умовою при цьому є забезпечення дієвості механізму взаємодії між цими двома блоками.

Забезпечення ефективної акумуляції коштів має включати насамперед удосконалення системи надходжень за рахунок розширення податкової бази як щодо відходів, так і перегляду розмірів плати за відходи. Крім того, підлягає перегляду їх співвідношення за класами небезпеки відходів.

Система формування плати за розміщення відходів на сучасному етапі не відповідає загальноприйнятим європейським підходам, згідно з якими величина нормативів плати визначається передусім вартістю захоронення різних видів відходів.

Важливим питанням є не тільки визначення розміру тарифу, але й співвідношення між тарифами для відходів різних класів небезпеки. Співвідношення, що зафіксоване у Податковому кодексі України, базується на застарілому підході, відповідно до якого, нормативи плати встановлюються залежно від ступеня негативного впливу їх складових на довкілля у випадку їх потрапляння в одне середовище або атмосферне повітря і становить між відходами I : II : III : IV класів небезпеки та малонебезпечними нетоксичними відходами гірничодобувної промисловості 1 : 0,04 : 0,009 : 0,004 : 0,0004.

Такий підхід не відповідає практиці зарубіжних країн, в яких плата за відходи стягується залежно від класів їх небезпеки (табл. 1).

Таблиця 1

### Нормативи плати за відходи та співвідношення між ними в різних країнах\*

Країна	Назва податку/збору	Категорія відходів/клас небезпеки	Норматив плати		Співвідношення між нормативами плати за відходи
			грошових одиниць країни за 1 т	€/т**	
Росія	Плата за розміщення відходів	I клас небезпеки	1739,2 RUB	43,84	
		II клас небезпеки	745,4 RUB	18,79	
		III клас небезпеки	497 RUB	12,53	
		IV клас небезпеки	248,4 RUB	6,26	
		V клас небезпеки: виробничої промисловості переробної промисловості інші	0,4 RUB 15 RUB 8 RUB	0,01 0,38 0,20	
Польща	Плата за захоронення відходів	Відходи категорії високого ризику	116,98–210,03 PLN	29,3–52,6	1 : 0,48 : 0,12
		Відходи категорії середнього ризику	47,84–107,85 PLN	12,0–27,0	
		Відходи категорії низького ризику	10,43–28,99 PLN	2,6–7,3	
Чехія	Плата за видалення відходів	Небезпечні відходи – базовий норматив	1700,0 CZK	67,26	1 : 0,29
		Муниципальні відходи – базовий норматив	500,0 CZK	19,78	
		Небезпечні відходи – плата за ризик	4500,0 CZK	178,00	
		Високонебезпечні відходи	50,00 LVL	70,45	
Латвія	Збір за видалення відходів	Небезпечні відходи	10,00 LVL	14,09	1 : 0,2 : 0,015
		Не небезпечні відходи (збір за вагою)	0,75 LVL	1,06	
		Не небезпечні відходи (збір за об'ємом)	0,25 LVL/m <sup>3</sup>	0,35	
Сербія	Збір за поводження з відходами	Небезпечні відходи	850,0 CSD	10,36	1 : 0,2
		Не небезпечні відходи	170,0 CSD	2,07	
Великобританія	Плата за видалення відходів для їх захоронення	Інертні відходи	2,5 GBP	2,80	0,04 : 1
		Інші відходи	56,0 GBP	64,06	

\* Складено автором на основі узагальнення нормативних документів щодо системи платежів за відходи в зарубіжних країнах та [6].

\*\* Перерахунок здійснено за наступним курсом: Росія 1€ = 39,67 RUB; Польща 1€ = 25,28 CZK; Латвія 1€ = 0,71 LVL; Сербія 1€ = 82,0 CSD; Великобританія 1€ = 0,89 GBP.

В основу зазначених співвідношень покладено вартісні показники плати за розміщення відходів різних категорій. Оскільки на сучасному етапі в Україні відповідної оцінки не здійснено, для встановлення співвідношень нормативів плати за розміщення відходів варто виходити із узагальнення зарубіжного досвіду та розробок вітчизняних учених [4, 5, 6]. Відповідно до них, пропонується альтернативний варіант співвідношення між розмірами нормативів плати за розміщення відходів в Україні:

$$I : II : III : IV : \text{нетоксичні відходи гірничовидобувної промисловості} = 1 : 0,3 : 0,1 : 0,03 : 0,003.$$

За такого співвідношення відбудеться перерозподіл обсягів надходжень фінансових ресурсів по окремих класах небезпеки відходів.

З метою здійснення прогнозу щодо ефекту від зазначеного перерозподілу, необхідно розробити сценарії фінансового забезпечення сфери поводження з відходами за рахунок плати за їх розміщення, виходячи із наступних передумов:

- прогноз здійснюється на 5 років (2011–2015 рр.);
- як інформаційну базу для розрахунку обрано дані форми статзвітності «1 – Поводження з відходами» за 2010 рік;

платежі за розміщення відходів нараховуватимуться лише на обсяги відходів, що за формою статзвітності «1 – Поводження з відходами» визначаються графою «Видалено відходів у спеціально відведені місця та об'єкти»;

- обсяги відходів I–IV класів небезпеки та ртутні лампи, розміщені у спеціально відведених місцях, приймаються за сталу незмінну величину та не враховують динаміку змін показників їх розміщення, що зумовлене наступними обставинами:

- доступний ряд даних (2005–2010 рр. для відходів I–III класів небезпеки та 2000–2004 – для IV класу) є недостатнім для здійснення достовірного прогнозу;

- результати здійснених базових (перевірочних прогнозів щодо їх утворення та розміщення) по окремих класах небезпеки відходів (IV класу) є незіставними із статистичними даними;

- при розрахунку загальних обсягів надходжень від платежів не застосовуються коригуючі коефіцієнти<sup>2</sup>;

• перерозподіл платежів здійснюється виходячи із незмінності загальної суми нормативів за всіма класами небезпеки відходів (I–IV класів, а також нетоксичних відходів гірничовидобувної промисловості), установленої Податковим кодексом України;

<sup>2</sup> Відповідно до Податкового кодексу України застосовуватиметься лише коефіцієнт, що встановлюється залежно від місця розміщення відходів у навколишньому природному середовищі, а також трикратне збільшення нормативів у випадку невідповідності звалища екологічним вимогам. Ці коефіцієнти можуть різнитись у межах однієї області, що унеможливило встановлення узагальнених або середніх їх значень як для кожної області, так і України в цілому.

- зроблено припущення, що фактичні надходження від платежів за розміщення відходів становитимуть 90% від пред'явлених<sup>3</sup>.

Виходячи із зазначених вище передумов можна зробити висновок про те, що такий прогноз буде відноситись до категорії мінімального. Його доцільність обумовлена тим, що оптимальним є розрахунок мінімального, проте реального обсягу надходжень, на які в подальшому можна розраховувати для здійснення видатків.

Якщо враховувати коефіцієнти, динаміку змін обсягів розміщення відходів, у повному обсязі фактично сплачені від нарахованих платежі та інші фактори, загальний обсяг надходжень лише збільшиться.

Нами розраховано декілька сценаріїв фінансового забезпечення за рахунок надходжень від плати за розміщення відходів (табл. 2):

*1 – базовий* – здійснено оцінку обсягів надходжень відповідно до нормативів плати за розміщення відходів, установлених Податковим кодексом України з урахуванням їх зростання протягом чотирьох наступних років. Використано для порівняння;

*2 – альтернативний* – здійснено з урахуванням перерозподілу співвідношень між нормативами плати за розміщення відходів різних класів небезпеки з урахуванням закордонного досвіду.

Зіставляючи результати, отримані за сценаріями 1 та 2 щодо нормативів плати за розміщення відходів, їх співвідношень, а також потенційних обсягів надходжень від платежів на основі цих нормативів, можна зробити наступні висновки.

В результаті перерозподілу нормативів плати відповідно до запропонованих співвідношень відбулося зменшення нормативу плати за розміщення відходів I класу небезпеки (із 700 до 512 грн./т), проте нормативи плати для відходів II–IV класів, а також нетоксичних відходів гірничовидобувної промисловості рівномірно зросли у 6–8 разів. При значному податковому навантаженні на підприємства, яке існує в Україні, таке збільшення певною мірою спричинить посилення податкового тиску. Проте, як відомо, «за добру екологію треба добре платити», відповідно плата за відходи повинна повною мірою відображати та покривати витратну частину на поводження із ними, ураховуючи і безпекові аспекти.

У результаті перерозподілу співвідношень нормативів плати за розміщення відходів обсяги надходжень від платежів збільшились у 6 разів (з 156,4 до 963,0 млн. грн.) (рис.). Зростання відбулося в основному за рахунок надходжень від платежів за відходи IV класу небезпеки, а також нетоксичних відходів гірничовидобувної промисловості.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** У контексті перегляду нормативів плати за розміщення відходів та збільшення внаслідок цього надходжень до ФОНПС різних рівнів актуальності набуває питання щодо цільового витрачання цих коштів.

---

<sup>3</sup> За експертною оцінкою, ураховуючи статистичні дані до 2004 року щодо обсягів як нарахованих, так і фактично сплачених платежів за розміщення відходів, а також кризові 2008 та 2009 роки.

Таблиця 2

## Сценарії фінансового забезпечення за рахунок надходжень від плати за розміщення відходів\*

Клас небезпеки відходів	Обсяг відходів, видалених у спеціально відведені місця та об'єкти, тис. т	Ставки податку, грн./т					Обсяги надходжень, тис. грн.				
		2011	2012	2013	2014	2015**	2011	2012	2013	2014	2015**
<b>Базовий сценарій</b>											
I	0,048	350,00	350,00	525,00	700	700	0,015	0,015	0,023	0,030	0,030
II	182,107	12,75	12,75	19,13	25,5	25,5	2,090	2,090	3,135	4,179	4,179
III	124,116	3,20	3,20	4,80	6,4	6,4	0,357	0,357	0,536	0,715	0,715
IV	37 365,386	1,25	1,25	1,88	2,5	2,5	42,036	42,036	63,222	84,072	84,072
Ртутьвміщуючі лампи***	5,537	3,75	3,75	5,63	7,5	7,5	0,019	0,019	0,028	0,037	0,037
Нетоксичні відходи гірничовидобувної промисловості	299 281,586	0,13	0,13	0,19	0,25	0,25	35,016	35,016	51,177	67,338	67,338
Усього	-	-	-	-	-	-	79,533	79,533	118,121	156,372	156,372
<b>Альтернативний сценарій</b>											
I	0,048	256,35	256,35	384,53	512,7	512,7	0,011	0,011	0,017	0,022	0,022
II	182,107	76,90	76,90	115,35	153,8	153,8	12,604	12,604	18,905	25,207	25,207
III	124,116	25,64	25,64	38,45	51,27	51,27	2,864	2,864	4,295	5,727	5,727
IV	37 365,386	7,69	7,69	11,54	15,38	15,38	258,606	258,606	388,077	517,212	517,212
Ртутьвміщуючі лампи***	5,537	3,75	3,75	5,63	7,50	7,5	0,019	0,019	0,028	0,037	0,037
Нетоксичні відходи гірничовидобувної промисловості	299 281,586	0,77	0,77	1,16	1,54	1,54	207,401	207,401	312,449	414,803	414,803
Усього	-	-	-	-	-	-	481,505	481,505	723,771	963,008	963,008

\* Розраховано автором на основі [7, 8].

\*\* Без урахування коефіцієнта інфляції.

\*\*\* Норматив приведено у грн./од., обсяги розміщення – в од.

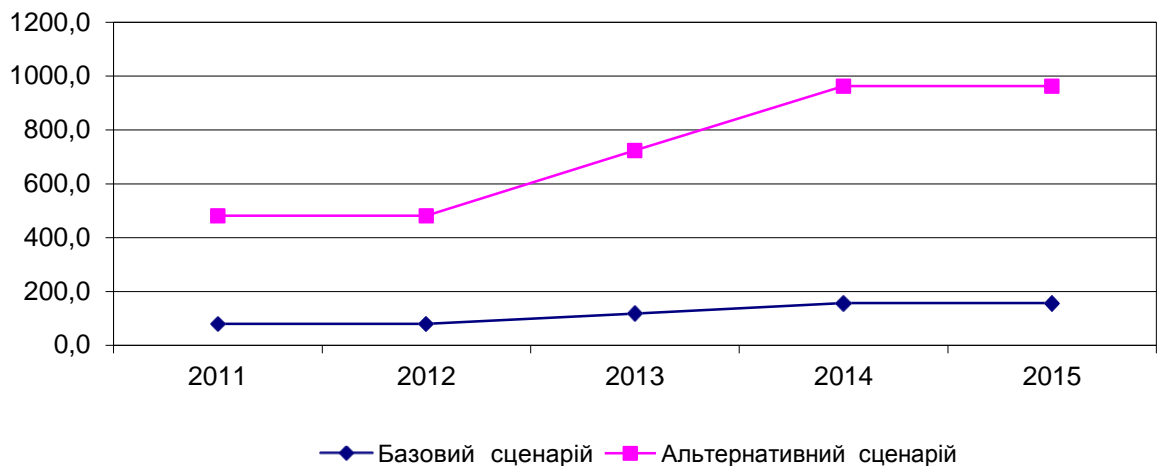


Рис. Прогнозна оцінка загальних обсягів надходжень від плати за розміщення відходів на 2011–2015 рр., млн. грн.

На сучасному етапі обсяги видатків із ФОНПС не корелюються із обсягами надходжень до них від платежів за відходи. Зокрема, у 2010 році до державного ФОНПС від платежів за розміщення відходів надійшло 157,2 млн. грн., а витрати за напрямом «Поводження з відходами» становили 54,9 млн. грн., або одну третину від коштів, що надійшли за розміщення відходів [3].

Крім того, фіксується щорічне фактичне недофінансування по відношенню до запланованого, яке становить від 10 до 55% у рамках спеціального фонду державного та місцевих бюджетів.

Вимагає перегляду система видатків за напрямками фінансування щодо відходів, зокрема їх співвідношення.

Із ДФОНПС протягом 2010 року за бюджетною програмою 2401250 «Поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами» весь обсяг коштів спрямований на непридатні пестициди та небезпечні хімічні речовини, які становлять лише близько 1% від загального обсягу відходів.

У цілому значна частина видатків державного ФОНПС спрямовується на заходи ліквідаційного характеру, у результаті чого створюється дисбаланс у системі видатків і, як наслідок, у системі управління відходами.

Якщо на заходи ліквідаційного характеру з ДФОНПС 2009 року витрачено 18,6 млн. грн., то на капітальні інвестиції у сфері поводження з відходами, за даними Державної служби статистики України, з державного ФОНПС – лише 3,3 млн. грн., а 2010 року видатки на капітальні інвестиції з нього взагалі не здійснювались.

Запорукою цілісної системи управління відходами є розвинута інфраструктура цієї сфери, яка потребує залучення інвестиційних ресурсів. Частка капітальних інвестицій з державного та місцевих ФОНПС у 2010 році не перевищувала 6,3%. Основна частина їх здійснювалася за рахунок власних коштів підприємств – 89,12% (423,8 млн. грн.) [7].

У разі перегляду нормативів відповідно до запропонованих співвідношень зросте податковий тягар на підприємства. Ураховуючи зазначене, має сенс запровадити механізм компенсаційного характеру, згідно



з яким підприємство може використовувати кошти на природоохоронні заходи (лише стосовно капітальних вкладень, оновлення основних засобів, технологій перероблення або місць розміщення відходів) відповідно до обсягів здійснених витрат у розмірі, що не перевищує 50% від сплаченого цим підприємством податку за розміщення відходів. У такому випадку інвестиційні витрати підприємства природоохоронного характеру частково будуть компенсуватись за рахунок податку та відбуватиметься стимулювання інвестування природоохоронного характеру. Такий механізм є одним із проявів формування ринкових відносин у сфері поводження з відходами.

#### *Література*

1. В Уряді хочуть очистити від пестицидів Україну [Електронний ресурс] // Економічна правда. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2011/03/3/275099>.
2. Небезпечні відходи з ДП «Горлівський хімічний завод» будуть вивезені та утилізовані за межами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/8689>.
3. Звіт Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про витрачання коштів Державного бюджету України у 2010 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/7545>.
4. Міщенко В. С. Плата за відходи. Проблемні питання і альтернативні рішення / В. С. Міщенко // Сборник материалов V Международной конференции [«Сотрудничество для решения проблемы отходов»], (Харьков, 4–6 апр. 2008 г.). – Х.: СПДФО, 2008. – С. 23–26.
5. Міщенко В. С. Організаційно-економічний механізм поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: [монографія] / В. С. Міщенко, Г. П. Виговська. – К.: Наукова думка, 2009. – 294 с.
6. OECD/EEA database on instruments used for environmental policy and natural resources management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>.
7. Довкілля України у 2010 році: стат. зб. – К.: Держкомстат України, 2011. – 234 с.