

ПОДАТОК ЗА РОЗМІЩЕННЯ ВІДХОДІВ ЯК СКЛАДОВА ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З НИМИ

WASTE DISPOSAL TAX AS THE ELEMENT OF ECONOMIC LEGAL PROVISION OF WASTE MANAGEMENT

Трегуб О.А.,
аспірант

*Інститут економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

У статті досліджується податок за розміщення відходів як засіб економіко-правового забезпечення у відповідній сфері. Пропонується включити суб'єктів господарювання, які розміщують на власних територіях (об'єктах) окрім види (класи) відходів як вторинну сировину, до категорії пільгових платників податку за розміщення відходів. Доводиться, що ставки податку за розміщення відходів мають визначатись, виходячи із трьох критеріїв, а саме – ступеню екологічної небезпечності, ресурсної цінності відходів та вартісної оцінки їх розміщення.

Ключові слова: податок за розміщення відходів, поводження з відходами, відходи як вторинна сировина, ставка податку.

В статье исследуется налог за размещение отходов как средство экономико-правового обеспечения в соответствующей сфере. Предлагается включить субъектов хозяйствования, которые размещают на собственных территориях (объектах) отдельные виды (классы) отходов как вторичное сырье, в категорию льготных плательщиков налога за размещение отходов. Доказывается, что ставки налога за размещение отходов должны определяться, исходя из трех критериев, а именно – степени экологической опасности, ресурсной ценности отходов и стоимостной оценки их размещения.

Ключевые слова: налог за размещение отходов, обращение с отходами, отходы как вторичное сырье, ставка налога.

The present paper examines the problem of waste disposal tax as one of the most environmentally important economic legal instruments for the sphere of waste management. This paper presents an analysis of national and foreign experience in legal regulation and application of such instrument. The main aim of given publication is to ground the propositions for improving the list of payers and determining criteria of rates of waste disposal tax. Special attention is given to the concept of circular economy in sustainable waste and material management. It is grounded the necessity of expansion of the list of waste disposal taxpayers through the inclusion of economic entities that dispose certain types (classes) of wastes as a secondary raw materials on its own territory (objects). In the same time, it is proposed to establish the tax privilege for these subjects as half of the base rate of waste disposal tax (article 246 of the Tax Code of Ukraine) throughout the year. The paper shown that it is necessary to change the determining criteria of rates of waste disposal tax after the National list of waste is designed. Studies of the problem indicate that there are three essential determining criteria of rates of waste disposal tax, namely the grade of environmental hazard, resource value of waste and cost assessment of their disposal.

Key words: waste disposal tax, waste management, waste as secondary raw materials, rate of tax.

В сучасній системі економіко-правового забезпечення поводження з відходами України податок за розміщення відходів залишається одним із засадничих інструментів (складових). Як різновид екологічного податку цей податок має виражену стимулюючу функцію [1, с. 176–177], що виявляється у спонуканні його платників до зменшення або повної відмови від діяльності, яка не узгоджується з цілями і пріоритетами екологічної політики (такою є діяльність із розміщення відходів).

Україна має багаторічний, однак достатньо невдалий досвід застосування податку за розміщення відходів. Це випливає із тривалого збереження показників утилізації відходів на гранично низькому рівні та повільних темпів впровадження у відповідну сферу екологоорієнтованих і ресурсозберігаючих практик. Зокрема, обсяг утилізації побутових відходів наразі складає менше 0,4% (станом на 2015 рік) [2], а кількість впроваджених маловідходних, ресурсозберігаючих і безвідходних нових технологічних процесів у 2013 році порівняно із 1995 роком (502 і 1044 відповідно) скоротилася більш, ніж удвічі [3]. Як і раніше, основна маса відходів відправляється на полігони, звалища, до сковищ та в інші місця, де вони резервуються на невизначений час. В результаті виникає ризик спричинення шкоди здоров'ю людей та довкіллю, втрачається або не використовується ресурсний потенціал відходів (сировина з відходів здатна заміщувати природні ресурси), вилучаються значні площини земель для організації місць їх видалення і т. д.

В юридичній науці окрім аспекті податку за розміщення відходів досліджувалися у працях А. Ю. Коренчук, Н. О. Максименцевої та В. О. Юрекслу. Зазначеними авторами аргументовано неефективність відповідного податку

через заниженні розміри його ставок [4], розкрито специфічний зміст терміну «розміщення відходів» у податковому законодавстві [5; 6]. окремої уваги заслуговують також роботи, присвячені правовим засадам екологічного оподаткування. У своїх роботах відповідного питання торкалися О. О. Бандурка, Н. С. Васильєва, В. В. Костицький, А. І. Попович, Т. М. Шульга та ін. Особливе значення для цього дослідження становлять напрацювання Н. С. Васильєвої щодо функцій екологічного податку [1].

Проблематика, зумовлена податком за розміщення відходів, є предметом не лише юридичної, але й економічної науки. Серед вчених-економістів, що звертались до цих питань, варто відзначити В. С. Міщенка, Т. Л. Омельяненко і Ю. С. Шулаєву. Зокрема, В. С. Міщенком (спільно із екологом Г. П. Виговською) розроблено декілька альтернативних підходів до визначення ставок податку за розміщення відходів [7].

Попри значний внесок вищевказаних вчених у розвиток теорії і практики оподаткування діяльності з розміщенням відходів, залишається низка питань, що не вирішенні. Передусім до таких питань слід віднести перелік платників податку за розміщення відходів, що безпідставно звужений, та ставки цього податку, критерії визначення яких не відповідають основним принципам і напрямам державної політики у сфері поводження з відходами та підлягають перегляду в контексті наближення національного законодавства до права ЄС. Все викладене підтверджує актуальність цього дослідження.

Мета статті – обґрунтівачи пропозиції щодо удосконалення переліку платників і критеріїв визначення ставок податку за розміщення відходів.

Згідно з Податковим кодексом України (далі – ПК України) платниками податку за розміщення відходів є суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, під час провадження діяльності яких здійснюється розміщення відходів. У розумінні цього Кодексу розміщенням відходів є постійне (остаточне) перебування або захоронення відходів у спеціально відведені для цього місцях чи об'єктах (місцях розміщення відходів, сховищах, полігонах, комплексах, спорудах, ділянках надто), на використання яких отримано дозволи уповноважених органів [8].

Не входять до переліку платників податку за розміщення відходів суб'єкти господарювання, які розміщають на власних територіях (об'єктах) виключно відходи як вторинну сировину (автором обстоюється позиція щодо необхідності розмежування категорій «відходи» і «вторинна сировина» та виключення поняття відходів як вторинної сировини із законодавства [9, с. 125], однак для збереження логічної зв'язаності матеріалу цей термін буде використовуватися в роботі). При цьому із пп. 240.1.3 п. 240.1 ст. 240 ПК України випливає, що під зазначене виключення підпадають не всі відходи як вторинна сировина, а лише їх окремі види (класи) [8]. Обґрутованість наведеної виключення викликає сумніви.

По-перше, відходи як вторинна сировина – це відходи, які мають високу ресурсну цінність і є основою для збереження первинних ресурсів. Такі відходи повинні якомога повніше і швидше заливатись до нового виробництва переважно через їх переробку. На цьому побудовано концепцію кругового використання ресурсів (кругової економіки) [10, с. 56; 11, с. с. 4-5]. Розміщення відходів як вторинної сировини (в цьому випадку вірніше казати лише про постійне перебування таких відходів, оскільки їх захоронення призводить до втрат матеріально-сировинних ресурсів і цілком суперечить основним принципам державної політики у відповідній сфері) не обмежене з боку ПК України жодними часовими рамками, що, за відсутності витрат, зумовлених податком за розміщення відходів, сприяє їх накопиченню і тривалому вилученню із циклу виробництва та споживання.

По-друге, окремі види (класи) відходів як вторинна сировина, що вилучаються із об'єкта оподаткування податком за розміщення відходів, законодавчо не визначені. У початковій редакції ПК України зазначене виключення стосувалось лише тих суб'єктів господарювання, що мали ліцензію на збирання і заготівлю окремих видів відходів як вторинної сировини, провадили статутну діяльність та надавали послуги у цій сфері. За наявності дозволу на розміщення відходів спеціалізовані заготівельні підприємства повинні були сплачувати відповідний податок на загальних підставах, крім обсягів відходів, що належали до Переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню [12].

Станом на вересень 2014 року у цьому Переліку залишилися тільки полімерні та гумові відходи, у тому числі зищенні шини [13]. У вересні 2014 року відповідний Перелік втратив чинність через скасування ліцензування щодо діяльності із збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини [14]. З цього моменту норми ПК України щодо виключення із платників податку за розміщення відходів суб'єктів господарювання, які розміщають на власних територіях (об'єктах) окремі види (класи) відходів як вторинну сировину, позбавлені механізму реалізації.

Такий висновок знаходить підтримку і в практиці адміністративних судів, яка виходить із необхідності

з'ясування, що є окремими видами відходів як вторинна сировина при визначені об'єкта оподаткування відповідним податком (наприклад, на це наголошується у Постанові Донецького окружного адміністративного суду від 13 грудня 2011 року у справі № 2а/0570/22251/2011 [15]).

Одним із можливих варіантів вирішення цієї проблеми є переведення суб'єктів господарювання, які розміщають на власних територіях (об'єктах) окремі види (класи) відходів як вторинну сировину, до категорії пільгових платників податку за розміщення відходів. Відповідна податкова пільга полягає у тому, що такі платники повинні сплачувати половину від основної ставки податку, передбаченої ст. 246 ПК України. Однак при цьому: 1) у ПК України має бути встановлено вичерпний перелік видів відходів як вторинної сировини, щодо яких надається зазначена пільга; 2) така пільга діятиме протягом одного року (це обмеження слугує стимулом до прискорення переробки відходів і використання їх ресурсного потенціалу). Після спливу цього строку розміщення відповідних відходів повинно оподатковуватись на загальних підставах.

Центральним елементом податку за розміщення відходів є його ставки. Відповідно до Закону України «Про відходи», ці ставки диференціюються залежно від рівня небезпеки відходів та цінності території [16]. У ПК України для визначення ставок податку за розміщення відходів застосовується більш розгалужений підхід. Зокрема, розмір ставки податку може залежати від виду відходів (наприклад, люмінесцентні лампи) та екологічних характеристик об'єкта, де розміщаються відходи (звалища, які не забезпечують повного виключення забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів) [8].

Основними є ставки цього податку, які встановлюються залежно від класу небезпеки та рівня небезпечності відходів. Наразі вони складають (у гривнях за 1 тонну): для відходів I класу небезпеки (надзвичайно небезпечні) – 1128,63 грн.; для відходів II класу небезпеки (високонебезпечні) – 41,11 грн.; для відходів III класу небезпеки (помірно небезпечні) – 10,31 грн.; для відходів IV класу небезпеки (малонебезпечні) – 4,02 грн.; для відходів V класу небезпеки (малонебезпечні нетоксичні відходи гірничої промисловості) – 0,39 грн. [8]. При цьому з моменту прийняття ПК України ставки податку за розміщення відходів підвищувались чотири рази. Тільки за 2014 рік його платниками фактично сплачено 783,3 млн. грн. [17].

Характерним недоліком ставок податку за розміщення відходів є непропорційне співвідношення між ними для різних класів небезпеки [7, с. 111-112; 18, с. 10-11; 19, с. 8]. Так, відносно ставки для відходів I класу небезпеки ставка для відходів II класу небезпеки є меншою більш ніж у 27 разів, а для відходів IV класу небезпеки – більш ніж у 280 разів. Такий розрив між ставками відповідного податку негативно позначається на стимулюванні платників до зменшення екологічного ризику від розміщення відходів шляхом переходу до більш ефективних форм поводження з ними, зокрема їх запобігання та переробки. Передусім це стосується відходів нижчих класів небезпеки, частка яких у загальному обсязі відходів країни є найбільшою.

Виходом із цієї ситуації може бути вирівнювання різниці між ставками податку за розміщення відходів для різних класів небезпеки. Для цього Т. Л. Омеляненко пропонує зменшити ставку для відходів I класу небезпеки та збільшити ставки для відходів інших класів небезпеки, завдяки чому, наприклад, різниця між ставками для відходів I і II класів небезпеки має скоротитися до 3,3 разів, а для відходів I і IV класів небезпеки – до 67,5 разів [18, с. 11].

Потенційна корисність цієї пропозиції стикається з іншою проблемою, яка полягає у необхідності уdosконалення критеріїв визначення ставок податку за розміщення відходів на засадах нової (європейської) системи класифікації відходів. Переход до цієї системи зумовлено виконанням Україною зобов'язань щодо наближення свого

законодавства до положень Директиви 2008/98/ЄС про відходи (Додаток XXX до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію з ЄС [20]) [21]. Принципи і підходи, встановлені цією Директивою, спираються на Перелік відходів (List of waste), запроваджений Рішенням Єврокомісії 2000/532/ЄС. На основі цього Переліку планується розроблення Національного переліку відходів [22], яким буде змінено чинну систему класифікації відходів, у т. ч. і щодо їх поділу на чотири класи небезпеки. Отже, ставки податку за розміщення відходів потребуватимуть іншого порядку визначення.

Податки, подібні за своєю суттю до податку за розміщення відходів, існують у двадцяти європейських країнах [23], серед яких Польща та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії.

У Польщі податок за розміщення відходів застосовується з 01 січня 1998 року. Ставки цього податку широко розгалужені і визначаються залежно від виду відходів (усього 20 видів), що розміщаються, а також їх групи і підгрупи (охоплюються усі відходи із Переліку відходів ЄС, а також ті, що додатково включені у національний перелік). Позитивним ефектом польського податку за розміщення відходів стало значне збільшення загальних обсягів переробки відходів, зокрема твердих побутових [24, с. 13; 25, с. 138]. Згідно з даними Організації економічного співробітництва та розвитку, починаючи з 2013 року у Польщі переробляється і компостується 29% побутових відходів, 63% підлягає захороненню (у порівнянні з 2000 роком рівень переробки і компостування побутових відходів зріс на 88%) [26, с. 50].

У Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії діє податок за захоронення відходів. Цей податок був уведений 01 жовтня 1996 року з метою реалізації принципу «забруднювати сплачує» та стимуловання стального поводження з відходами, зокрема їх мінімізації і переробки (на початку 1990-х років більше 90% побутових відходів країни розміщувалось на звалищах) [27, с. 63, 68]. Податок за захоронення відходів має дві ставки – основну (для активних відходів) та зменшенну (для інертних відходів). Починаючи з 1996 року ставка податку за захоронення активних відходів зросла більш ніж в одинадцять разів і наразі складає 80 фунтів стерлінгів (переважно це викликано прагненням скоротити захоронення відходів, що біологічно розкладаються [28, с. 12]). Ставка за захоронення інертних відходів практично не збільшилась і становить 2,5 фунта стерлінгів [29, с. 23]. Ефективність податку за захоронення відходів у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії є достатньо високою. За підрахунками Організації економічного співробітництва та розвитку у 2013 році рівень переробки і компостування побутових відходів у цій країні склав 43%, а їх захоронення знизилось до 34% [26, с. 50].

При обранні нових критеріїв визначення ставок податку за розміщення відходів в Україні доцільним є поєднання зарубіжного досвіду із власними підходами. Відштовхуючись від цього, В. С. Міщенко і Г. П. Виговська пропонують встановити дві базові ставки податку за розміщення відходів – для небезпечних та усіх інших відходів (малонебезпечних, інертних). Залежно від виду відходів базові ставки коригуватимуться через понижувальні та підвищувальні коефіцієнти (приблизно від 0,5 до 5,0) [7, с. 223, 227-228].

ЛІТЕРАТУРА

1. Васильєва Н. С. До питання про функції екологічного податку / Н. С. Васильєва // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 171–179.
2. Утворення та поводження з відходами у 2015 році : експрес-випуск Державної служби статистики України від 31 травня 2016 року № 130/0/06.4 ви-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2016/05/114w.zip>.
3. Статистичний щорічник України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2014/zb/10/sz_2013_uk.zip.
4. Максіменцева Н. О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами : Дис... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.06 / Н. О. Максіменцева ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2006. – 227 с.

5. Юрескул В. О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні : Монографія / В. О. Юрескул ; МОНМС України ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – 273 с.
6. Коренчук А. Ю. Практичні аспекти застосування екологічного податку за розміщення відходів / А. Ю. Коренчук // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 2. – С. 241–247.
7. Міщенко В. С. Організаційно-економічний механізм поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення / В. С. Міщенко, Г. П. Виговська // Рада по вивченю продуктивних сил України НАН України. – К. : «Наукова думка», 2009. – 294 с.
8. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
9. Трегуб О. А. Щодо юридичного поняття відходів : законодавче визначення і розмежування з суміжними поняттями / О. А. Трегуб // Вісник Донецького національного університету. Серія В: Економіка і право. – 2014. – № 2. – С. 122–126.
10. Мусіна Л. А. Дослідження впливу ресурсоefективності на економічний розвиток в країнах – лідерах «зеленої» модернізації / Л. А. Мусіна, Т. К. Кваша // Проблеми економіки. – 2014. – № 4. – С. 53–61.
11. Towards a circular economy : A zero waste programme for Europe : COM (2014) 398 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-398-EN-F1-1.Pdf>.
12. Лист Державної податкової служби України від 17 лютого 2012 року № 2963/6/15-2116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/listi-dps/resursi/62039.html>.
13. Про затвердження переліку окремих видів відходів як вторинної сировини, збирання та заготівля яких підлягають ліцензуванню : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року № 183 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 361.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру : Закон України від 09 квітня 2014 року № 1193-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 873.
15. Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 13 грудня 2011 року у справі № 2а/0570/22251/2011 за позовом Приватного акціонерного товариства «Український Бекон» до Костянтинівської об'єднаної державної податкової інспекції про визнання недійсною податкової консультації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20213722>.
16. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 року № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
17. Витрати на охорону навколошнього природного середовища та екологічні платежі у 2014 році : експрес-випуск Державної служби статистики України від 15 травня 2015 року № 144/0/06.4вн-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
18. Омельяненко Т. Л. Удосконалення організаційно-економічного механізму поводження з відходами в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.06 «демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика» / Т. Л. Омельяненко // ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» ; Національна академія наук України. – К., 2013. – 20 с.
19. Шулаєва Ю. Є. Економіко-екологічний механізм підвищення ефективності управління поводженням з електронними відходами : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.03 «економіка та управління національним господарством» / Ю. Є. Шулаєва // Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України ; Донецький національний університет економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського. – Донецьк, 2012. – 20 с.
20. Угода про асоціацію між Україною, з однією стороною, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
21. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives // OJ L 312, 22.11.2008. – Р. 3–30.
22. Щодо Планів заходів з імплементації актів ЄС : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 жовтня 2014 року № 317 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN006680.html.
23. Municipal waste management in Germany // European Environment Agency. – 2013. – 18 p.
24. Municipal waste management in Poland // European Environment Agency. – 2013. – 21 p.
25. Malecki P. The role of ecological fees in the functioning of Polish environmental protection and water management funds / P. Malecki // Economic and Environmental Studies. – 2010. – Vol. 10, № 1 (13/2010). – P. 136–148.
26. Environment at a Glance 2015 : OECD Indicators. – Paris : OECD Publishing, 2015. – 99 p.
27. Davies B. The Development and Implementation of a Landfill Tax in the UK / B. Davies, M. Doble / OECD, Addressing the Economics of Waste. – OECD Publishing, 2004. – P. 63–80.
28. Municipal waste management in the United Kingdom // European Environment Agency. – 2013. – 21 p.
29. Pope T. A survey of the UK tax system / T. Pope, B. Roantree // Institute for Fiscal Studies. – 2014. – 64 p.