



дання; г) за часом дії.

Поряд з цим переліком критеріїв існують ті, що мають менш загальний характер, серед них класифікація податкових пільг за: характером цілей державної політики; видами платників податків; характером витрат бюджету; елементами податку.

При цьому необхідно враховувати, що класифікація податкових пільг за призначенням, функціональною спрямованістю та за характером цілей державної політики має схожу природу. Так, учені в межах цих критеріїв об'єднують однакові види пільг. Крім того, що стосується критерію класифікації за формою надання, то він може бути поданий як класифікація податкових пільг за елементами податку.

Отже, формуючи індивідуальний науковий підхід до визначення критеріїв класифікації податкових пільг, необхідно враховувати дві головні обставини. Щодо першої, то це позитивний досвід попередників, які досліджували цю проблематику, їх наукові переконання, а що стосується другої, то це положення Податкового кодексу України. При цьому друга обставина має суттєве значення. Зокрема, окремі погляди вчених сформувалися до ухвалення Податкового кодексу України, а тому певні аспекти у процесі класифікації можуть бути не враховані або мати пріоритет. Наприклад, ряд критеріїв класифікації податкових пільг можуть бути запропоновані на основі згаданого законодавчого акта. Так, відповідно до п. 30.2 ст. 30 Податкового кодексу України підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат. Тобто податкові пільги можуть розмежовуватися залежно від групи платників податків, об'єкта оподаткування та характеру витрат тощо.

### Список використаної літератури

1. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України : монографія / [за заг. ред. Л. Л. Тарангул]. – Ірпінь; К. : Фенікс, 2012. – 532 с.
2. Гаврилко П. П. Класифікація та види податкових пільг / Гаврилко П. П., Коломійчук Н. М., Турянський Ю. І. // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.9. – С. 272–276.
3. Денека А. А. Податкові пільги в системі регулювання національної економіки / А. А. Денека [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lit.govuadocs.com.ua/docs/604/index-34365-7.html?page=12>
4. Желізняк Р. Й. Податкові пільги в механізмі податково-го стимулювання інноваційної діяльності / Р. Й. Желізняк // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 2. – С. 150–154.
5. Податковий менеджмент : навчальний посібник / [Іванов Ю. Б., Крисоватий А. І., Кізіма А. Я., Карпова В. В.]. – К. : Знання, 2008. – 525 с.
6. Костянян Р. К. Правовое регулирование налоговых льгот в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учён. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Р. К. Костянян. – М., 2008. – 22 с.
7. Податкове право / [Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, Д. А. Кобильнік та ін.] ; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.
8. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / [Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін.]. – К. : НДФІ, 2006. – 320 с.
9. Цимбалюк А. В. Податкове право / А. В. Цимбалюк, Ю. І. Аністратенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.naiu.kiev.ua/nnipp/images/Kafedra/KGPP/KEFPD/Подпр.doc](http://www.naiu.kiev.ua/nnipp/images/Kafedra/KGPP/KEFPD/Подпр.doc)
10. Яремчук А. С. Податкові пільги у контексті пріоритетів соціально-економічного розвитку України / А. С. Яремчук // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2008. – № 2. – С. 38–41.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2013 р.

УДК 347.73

**М. В. Трубіна,**

науковий співробітник НДІ фінансового права,  
Національний університет ДПС України

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано наявний стан державного регулювання у сфері поводження з відходами як вторинною сировиною. Досліджено основні правові інструменти поводження з утилізацією упаковки. Розглянуто окремі питання європейського досвіду щодо формування організаційно-економічного механізму використання відходів упаковки.*

*В статье проведен анализ существующего состояния государственного регулирования в сфере обращения с отходами как вторичным сырьем. Исследованы основные правовые инструменты обращения с утилизацией упаковки. Рассмотрены отдельные вопросы европейского опыта по формированию организационно-экономического механизма использования отходов упаковки.*

*The paper presents an analysis of the current state of state regulation of waste as secondary raw materials. The basic legal instruments handling disposal of packaging. Several specific issues of European experience in the formation of organizational-economic mechanism of waste packaging.*

**Ключові слова:** законопроект, оподаткування, поводження з відходами, утилізація упаковки.



Упаковка має значну соціальну та економічну функцію, однак, вона створює також певні екологічні проблеми. Ці проблеми, як показав досвід розвинених країн світу, можна вирішувати тільки завдяки досягненню балансу екологічних та економічних інтересів суспільства.

В Україні існує система поводження з відходами тари та упаковки, яка не вирішує одне з найважливіших для суспільства питань – зменшення впливу відходів тари та упаковки на довкілля. Через неефективні рішення і дії органів влади у країні не створено цілісної системи поводження з такими відходами, що призводить до загострення екологічної ситуації та звуження потенціалу використання вторинних ресурсів.

Останніми роками зростає кількість досліджень, присвячених відходам в Україні, екологічним проблемам їх утворення, зберігання і утилізації. Теоретико-методологічні напрацювання в цьому напрямі здійснені такими вітчизняними вченими, як В. Міщенко, О. Кашенко, О. Веклич, В. Братчиков, Ю. Стадницький, М. Горох, Т. Омеляненко.

Незважаючи на це, існує ряд дискусійних питань, зокрема щодо шляхів подальшого розвитку системи платежів. На думку В. Міщенко, А. Виговської, Т. Омеляненко, нормативи плати за розміщення відходів є низькими, вузькою залишається база оподаткування, що обмежує фінансові можливості вирішення проблем поводження з відходами, існуючі на сьогодні штрафи за порушення встановлених норм щодо відходів є низькими [1; 2, с. 159]. У зв'язку з цим головною залишається проблема переробки сміття. Питання вдосконалення системи поводження з відходами, зменшення їх утворення та максимального повторного їх використання стало нагальною природоохоронною проблемою.

Ураховуючи ці напрацювання в контексті розв'язання зазначених вище проблем, метою статті є аналіз нормативно-правової бази, яка регулює дану сферу відносин, вивчення відповідного європейського досвіду і, як наслідок, ухвалення конструктивних рішень щодо можливості використання певних його елементів в організаційно-економічному механізмі поводження з відходами в Україні.

У сучасних умовах механізм поводження з відходами в Україні базується на принципі «забруднювач платить». На основі цього, відповідно до ст. 246 Податкового кодексу України, встановлюється плата за розміщення відходів, передбачається відповідальність за порушення законодавчих вимог, що свідчить про створення правових підстав для впровадження економічних інструментів стимулювання суб'єктів господарської діяльності до екологічно чистого та менш відходомісткого виробництва.

На сьогодні спостерігається стійка тенденція до збільшення обсягів утворення твердих побутових відходів, що вивозяться і захоронюються на 4157 сміттєзвалищах і полігонах, які не відповідають елементарним вимогам екологічної безпеки. За 2011–2012 рр. в Україні утворилося близько 50 млн м<sup>3</sup> твердих побутових відходів, що дорівнює близько 11 млн т відходів [3], які захоронюють на полігонах, це поряд з тим, що на виконання завдань Директиви 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» майже в усіх країнах окремим інструментом зазначається «заборона на захоронення». Щодо

упаковки, то однією з проблем, яка існує у сфері утилізації упаковки, є відсутність в Україні достовірної інформації щодо кількості упаковки, яка імпортується в Україну. Обсяги утворення та використання тари й упаковки безпосередньо в Україні були підраховані Інформаційно-аналітичним центром «Упаковка», за його даними, загальний обсяг використаної упаковки щороку зростає. У 2011 р. він перевищив 3 млн т. Для прикладу, у 2010 р. кількість використаної упаковки в Україні на одного мешканця дорівнювала 68,1 кг проти 63,7 кг у 2009 р. [4].

Державне регулювання у даній сфері характеризується незбалансованістю та дублюванням функцій і повноважень органів виконавчої влади, окремих суб'єктів господарювання. Практично кожний рік вносяться зміни до нормативно-правових актів у цій сфері за ініціативою різних владних інституцій та комерційних структур.

Започаткування такої системи в Україні припадає на 1999 рік, коли Постановою Уряду «Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки)» від 09.07.1999 р. № 1225 встановлено мінімальні норми та тарифи на утилізацію використаної тари і пакувальних матеріалів для підприємств, установ, організацій всіх форм власності у відсотках загальної маси тари і пакувальних матеріалів, які вони використовують в Україні або імпортують разом з продукцією. Відповідні обов'язки поклалися на державну компанію «Укртарапереробка» (потім «Укрекокомресурси») [5]. Однак така система організації та фінансування заходів щодо утилізації відходів упаковки (за присутності на ринку одного гравця) виявилася недостатньо ефективною і тому розцінювалася як малоперспективна [6, с. 30].

На сьогодні нормативно-правову базу у сфері поводження з відходами упаковки становлять такі закони України: «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про житлово-комунальні послуги», і ряд підзаконних актів.

Зазначимо, що діюча система поводження з відходами упаковки базується на положеннях окремих підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері, що не відповідають принципам європейського законодавства, зокрема Директиві 94/62/ЄС «Про упаковку та відходи упаковки», і не враховують досвіду розвинених країн. Розвиток цієї галузі на таких засадах на державному рівні створює ще один бар'єр на шляху до інтеграції України у Європейський Союз.

З метою структурного розвитку в Україні сфери поводження з відходами, запровадження новітніх технологій утилізації твердих побутових відходів було розроблено проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо введення збору з виробників та імпортерів упаковки та товарів в упаковці на розвиток перероблення твердих побутових відходів» від 06.11.2012 р. № 11402.

До згаданого законопроекту було висунуто ряд зауважень, по-перше, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як



вторинної сировини» від 26.07.2001 р. № 915, як зазначалося вище, упроваджені спеціальні платежі на утилізацію тари для національних та іноземних виробників. Таким чином, цілком можливо, що з набранням чинності новим законом представники пакувальної галузі будуть змушені платити двічі за одну й ту саму «послугу».

По-друге, Європейська бізнес-асоціація стверджує, що «ухвалення законопроекту може призвести до значних переоплат з боку суб'єктів господарювання. Таке невиправдане фінансове навантаження потенційно спричинить суттєве збільшення собівартості і ляже тягарем на плечі кінцевого споживача» [7]. У зв'язку з цим розробники законопроекту зазначають, що «внесення змін до Податкового кодексу України дозволить досягнути поставленої мети та буде справедливим щодо населення. Ціна на товари в упаковці зросте для всіх категорій населення однаково, але відсоток сплати залежатиме від об'єму споживання кожної особи окремо» [3].

По-третє, представники Ради національних асоціацій товаровиробників України зазначають, що законопроект не передбачено чіткого механізму запровадження переробки упаковки, що ставить під сумнів його ефективність [8].

Ми погоджуємося з зауваженнями, які внесені до згаданого законопроекту, разом з тим, урахувавши ситуацію, яка сформувалася на сьогодні в Україні щодо утилізації відходів, на нашу думку, існує нагальна потреба в розробці насправді дієвої системи поводження з відходами, зокрема утилізації упаковки.

У зв'язку з цим корисним вбачається вивчення досвіду окремих зарубіжних країн щодо утилізації упаковки. Так, наприклад, податок (збір) за упаковку встановлений у більшості країн. Він може охоплювати як усі види упаковки (Естонія, Італія, Литва, Нідерланди, Словенія, Швейцарія, Латвія), так і лише окремі з них (Норвегія, Швеція, Швейцарія). У Данії, Угорщині, Португалії встановлено декілька окремих податків, що охоплюють відходи упаковки. В Естонії та Фінляндії встановлений акцизний збір за упаковку.

Ставки податку на продукцію базуються на одиницях ваги чи об'єму або стягуються за кожну окрему одиницю, або встановлюються у % до ціни на продукцію та відповідають принципу 100 % покриття витрат. У більшості країн надходження від збору повністю спрямовуються на покриття витрат щодо поводження з утвореними від цього виду продукції відходами (збір за упаковку в Італії, збір за упаковку в Литві тощо). Наприклад, у Польщі надходження від зборів за продукцію надходять до державного фонду охорони навколишнього природного середовища та муніципалітетів і спрямовуються на розроблення специфічних видів утилізації та переробки й роздільного збору відходів на муніципальному рівні [2, с. 163].

У деяких країнах встановлюються податки на окремі види продукції або групи відходів. Найчастіше це групи відходів, які потребують додаткової уваги, контролю та додаткових джерел фінансування. У Данії введено податок на полівінілхлорид та фталати.

Ураховуючи досвід країн ЄС у цілому, поділяємо думку про необхідність у прийнятті подібного зако-

ну, що сприяв би вдосконаленню правових та організаційних засад поводження з упаковкою з метою забезпечення екологічної безпеки й запобігання негативного впливу таких відходів на здоров'я людини й довкілля, відповідав європейському досвіду і стандартам та був адаптований до умов нашої країни. Крім того, Головне юридичне управління погоджується з потребою у правовому регулюванні цих відносин шляхом внесення змін до Податкового кодексу України, оскільки утилізація упаковки є органічною складовою загальної проблеми утилізації відходів.

### Список використаної літератури

1. 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.
2. Омеляненко Т. Л. Ринкові підходи до формування організаційно-економічного механізму поводження з відходами за європейським досвідом / Т. Л. Омеляненко // Механізм регулювання економіки. – 2011. – № 3. – Ч. 2. – С. 159–169.
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо введення збору з виробників та імпортерів упаковки та товарів в упаковці на розвиток перероблення твердих побутових відходів : Пояснювальна записка до проекту Закону України : від 06.11.2012 р. № 11402 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44786](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44786)
4. Маркетингові дослідження Інформаційно-аналітичного центру «Упаковка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://upakjour.com.ua/ru/marketing/marketingovie\\_issledovaniya.html](http://upakjour.com.ua/ru/marketing/marketingovie_issledovaniya.html)
5. Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини : Постанова Кабінету Міністрів України : від 26.07.2001 р. № 915 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – 140 с.
6. Міщенко В. С. Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька // Продуктивні сили України. – 2009. – № 1. – С. 31–32.
7. СБА просить уряд не допустити введення додаткового збору з виробників та імпортерів упаковки і товарів у ній [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.interfax.com.ua/news/general/128064.html>.
8. Білоха В. Податок на упаковку платитимемо двічі? [Електронний ресурс] / В. Білоха. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/business/podatok-na-upakovku-platitimemo-dvichi.html>.

*Стаття надійшла до редакції 07.05.2013 р.*