

Література.

1. Кремень В. Якісна освіта: вимоги XXI століття // Відкритий урок. Пляеди. – 2007. – № 1. – С. 10–14.
2. Офіційний вісник України від 06.01.2012., № 101, стор.15, стаття3700,код акту 59774/201.

УДК 351.777:504

Олег Берюх

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «ЗАБРУДНЮВАЧ ПЛАТИТЬ» У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ УТВОРЕННЯМ ВІДХОДІВ

У статті розглянуті проблеми застосування принципу «забруднювач платить». Установлено, що ідентифікація забруднювача нерідко є складним завданням, особливо при аналізі кумулятивного впливу досить екологічних на стадіях виготовлення й використання товарів. На прикладі аналізу життєвого циклу полімерної упаковки показано, що найбільш ефективним заходом для зниження кількості відходів є вплив з боку держави на регулювання асортименту й ціни упаковки.

Ключові слова: державне регулювання, принцип «забруднювач платить», відходи, екологічна рівновага, кумулятивне забруднення, послідовне забруднення.

Науково-технічна революція спричинила швидкий розвиток продуктивних сил у розвинених країнах. Завдяки реалізації наукових розробок у різних сферах знань пересічні покупці почали купувати малодоступні раніше товари й послуги (автомобілі, комп'ютери, побутові прилади, послуги міжнародних перевізників тощо). Спонукальним мотивом для придбання нових предметів побуту, взуття, одягу, компонентів інтер'єру житла часто є не їхнє фізичне зношування, а мода, нові функціональні можливості та інші подібні фактори. Досягнення в технічній сфері стимулюють користувачів часто змінювати цілком надійні й працездатні пристрої на ще більш досконалі.

Зворотню стороною такого підходу є надмірне споживання ресурсів, видобуток і переробка яких пов'язані з генерацією твердих відходів, викидами в атмосферу небезпечних речовин, забрудненням водоймищ різними скиданнями й виділенням цінної орної землі під сховища побутових відходів навколо населених пунктів. Очевидно, що оздоровлення довкілля найбільшою мірою пов'язане з мінімізацією обсягу новоутворених і переробкою накопичених раніше відходів. Так само зрозуміло, що пов'язана з вирішенням цих проблем діяльність потребує відповідного фінансування, однак проблемним питанням залишається визначення джерел такого фінансування.

Одним з основних принципів екологічної політики, рекомендованих у 1972 р. до широкого застосування

Організацією економічного співробітництва й розвитку, є принцип «забруднювач платить», що означає фінансову відповідальність забруднювача з метою компенсації витрат на проведення заходів екологічного оздоровлення за рішенням влади. У 1975 р. керівні органи ЄС сформулювали рекомендації з практичного застосування цього принципу, вказавши, що стягнення суми збитку з безпосередніх винуватців забруднень природного середовища змушує їх застосовувати менш шкідливі технології виробництва, більш раціонально використовувати природні ресурси тощо [1].

У сучасному трактуванні принцип «забруднювач платить» означає, що, по-перше, винуватець забруднення має взяти на себе усі витрати з охорони довкілля, і, по-друге, він має право відшкодувати свої природоохоронні витрати через ціни на свою продукцію й послуги [2]. Отже, за інших рівних умов конкурентну перевагу має те підприємство, яке справляє найменш шкідливий вплив на довкілля й не несе додаткових витрат. На практиці ж у нашій країні застосування цього принципу не завжди послідовне. Більше того, з точки зору забруднювача й органів управління існують вагомі причини для того, щоб повсякчас відступати від його імені. Тому дуже важливо мати відповідь на значуще для збереження природного середовища питання: хто, кому й скільки платить у випадку забруднення?

Дослідженню можливостей застосування вказаного інструменту господарського механізму природокористування в Україні присвятили свої праці О. Л. Кащенко, Т. П. Галушкіна, Б. С. Кравців, Б. М. Данилишин, О. М. Федчак, М. М. Микієвич, Н. І. Андруевич, Т. О. Будякова та інші. Попри це, особливості впливу споживчої поведінки та сучасних технологій виробництва на стан і відтворення екологічної системи потребують подальшої систематизації та узагальнення з метою підвищення ефективності регулювання еколого-економічних відносин в країні.

Метою роботи є аналіз практики застосування і розробка рекомендацій з удосконалення в Україні принципу «забруднювач платить» на державному рівні.

Багаторічний досвід застосування урядами розвинених країн законів, міжнародних конвенцій та інших законодавчих актів, що базуються на принципі «забруднювач платить», свідчить про його фундаментальну цінність. Особливо це виявляється при ліквідації наслідків трансграничного забруднення водотоків, міжнародних озер, повітря на великі відстані тощо.

Не менш актуальним є дотримання цього принципу й усередині держави при аварійних ситуаціях у різних галузях ринкової економіки. Найважливішими проблемами при цьому є ідентифікація забруднювача й оцінка суми збитку. Зокрема, це стосується випадків розливу нафти при видобутку або транспортуванні, коли немає сумнівів щодо винуватця аварії й обсягів утраченої сировини. При цьому постраждалою стороною може бути не тільки держава або окремий регіон, але й цілком конкретні підприємства або люди.

Разом з тим, можна навести чимало зворотних прикладів, коли для встановлення винуватця залпових викидів або скидань доводиться проводити слідчі дії, а визначення величини збитку затягується на тривалий період.

Загальною рисою подібних порушень екологічної рівноваги є перевищення дозволених законодавством граничних рівнів концентрації шкідливих речовин у скиданнях, викидах й інших відходах підприємств у результаті аварійних ситуацій. Звичайною практикою є стягнення із забруднювача штрафів, що багаторазово

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Вигляд основного матеріалу

Постановка проблеми

перевищують екологічні платежі за дозволена кількість відходів. Таким чином, можна відзначити, що при аварійних ситуаціях принцип «забруднювач платить» працює, що дозволяє хоча б частково фінансувати природодовідтворювальні заходи.

На відміну від локальної катастрофи, надзвичайно складно виявити винуватців забруднення, викликаного серійним виробництвом певної продукції або наданням певних послуг. Так, наприклад, основним негативним фактором забруднення повітря мегаполіса є викиди автомобілів. Вони ж призводять до накопичення солів важких металів у ґрунті територій, прилеглих до магістралей з інтенсивним рухом.

Винуватцями цієї ситуації можна вважати як виробників пального й техніки, так і власників автотранспортних засобів: перші відповідають за питомі показники викидів, а пробіг і режим руху автомобіля, від яких залежать сумарні показники викидів, визначаються самим власником.

Часто можна спостерігати й ситуацію, коли скупчення автомобілів, у кожного з яких концентрація шкідливих речовин у вихлопних газах не перевищує припустимі межі, призводить до локальної загазованості з величезним перевищенням гранично припустимих концентрацій. У цьому випадку винних кумулятивного забруднення знайти неможливо, а до екологічної проблеми можуть бути причетні:

- міська влада, що допустила скупченість транспорту на обмеженій території й не забезпечила пріоритетної ролі громадського транспорту;
- державні органи управління – через відсутність перспектив розвитку особистості в провінційних населених пунктах, що викликає необмежену міграцію у великі міста тощо.

Відповідно до положень Податкового кодексу України, за забруднення довкілля пересувними джерелами платить постачальник палива, виступаючи в ролі податкового агента, тобто особи, примусово залученої державою в процес сплати податків [3]. При цьому він реалізує податкове зобов'язання платників-власників пересувних джерел забруднення з вирахування, утримання й перерахування податку у відповідний бюджет за рахунок коштів платника податку. Отже, закон не вважає постачальника палива забруднювачем, якщо не брати до уваги його власну діяльність із продажу палива.

У зв'язку із цим, фактичним забруднювачем необхідно визнати власника машини, що компенсує продавцеві його природоохоронні витрати, купуючи паливо, у ціну якого закладено екологічний податок. Втім, ставки податку явно не обтяжні: в Україні залежно від виду бензину вони сьогодні становлять 56-68 гривень за тонну, а для дизельного палива при різних значеннях вмісту сірки – від 30 до 68 гривень за тонну, що не перевищує 0,6% від роздрібною ціни пального. При таких розмірах ставок власник автомобіля сприймає ціну палива як єдине ціле, не виокремлюючи екологічну складову, а сам податок не може бути ефективним інструментом вирішення екологічних проблем.

Якщо ж транспорт використовується в комерційних цілях (перевезення пасажирів або вантажів), то вся сума екологічних платежів включається в ціну продукції та в остаточному підсумку компенсується споживачами транспортних послуг. Таким чином, уже на цьому простому прикладі можна показати проблему неоднозначної ідентифікації винуватця забруднення й неправомірність зворотного твердження щодо того, що платник за забруднення в Україні і є їхнім винуватцем.

Іншим, не менш показовим прикладом, може служити полімерна упаковка, у тому числі звичайний поліетиленовий пакет, широке використання якого обумовлено низькою вартістю й безсумнівними функціональними перевагами перед пакетами з натуральних матеріалів.

Разом з тим, вироби з полімерів, виконавши свої функції, не утилізуються природою, а продовжують існувати у вигляді відходів тривалого терміну зберігання. За деякими оцінками, пакет відповідає своєму призначенню в середньому приблизно 20 хвилин, а утилізуватися природою він буде сотні років. У результаті цього відходи накопичуються, площа, зайнята смітниками, постійно зростає, а площа орних земель зменшується. Рознесені вітром поліетиленові пакети засмічують русла річок, часто стають причиною загибелі тварин, заторів у каналізаційних мережах, а в окремих випадках і повеней.

Хто ж у цьому випадку повинен платити за забруднення? При розгляді цієї проблеми необхідно використати принцип «забруднювач платить» разом з підходом на основі оцінки життєвого циклу (ОЖЦ) [4]. Щодо поліетиленових пакетів – можна виділити наступні етапи повного життєвого циклу цього продукту й відповідні їм екологічні проблеми [5]:

- видобуток нафти і її транспортування. Найважливішою екологічною проблемою цього етапу є деградація природного середовища в період освоєння родовища, розливу нафти й спалювання супутніх газів;
- виділення етилену при переробці нафти. Екологічний аспект – витрата невідновлюваних ресурсів;
- полімеризація й гранулювання етилену. Цей етап виконується в більшості випадків на нафтопереробних заводах (НПЗ). Головна проблема – надмірне споживання й розсіювання енергії;
- виробництво плівки методом екструзії. Для цього етапу також характерне розсіювання енергії;
- виготовлення пакетів (різання, пайка й фарбування). Етап у порівнянні з іншими операціями не вимагає особливої уваги екологів, окрім утилізації відходів від розкрою або висічки;
- продаж пакетів із продуктами або без них, використання пакетів;
- вилучення з обігу, перетворення на відходи.

Далі коротко розглянемо кожен з етапів з точки зору їх екологічності. В Україні існує власний видобуток нафти й виробництво поліетилену низького тиску на підприємстві ТОВ «Карпатнафтохім», що поставило в 2011 році на внутрішній ринок близько 4 тисяч тонн продукції при загальному споживанні в Україні 250 тонн поліетилену всіх видів. Домінують поставки з-за кордону, у тому числі із країн СНД, Східної Європи і Саудівської Аравії. Вітчизняне виробництво поліетилену високого тиску (ПЕВТ) в Україні поки що відсутнє. Тому стосовно до нашої країни можна починати аналіз із переробки імпоротної сировини у вигляді гранул.

Основними переробниками поліетилену є виробники труб, кабельні заводи, продуценти побутової хімії та ін. За оцінкою Клубу пакувальників, щорічний обсяг споживання упаковки всіх видів у країні становить сьогодні приблизно 3,4–3,6 млн. тонн, а на полімерні пакети припадає всього 0,3 % обсягу всієї упаковки, що випускається в країні [6]. Однак і цієї кількості полімеру достатньо для того, щоб стати об'єктом пильної уваги органів державного управління у зв'язку з найширшим поширенням пакетів і величезною кількістю користувачів. До того ж, слід враховувати їхню малу масу й велику парусність, що сприяють їхньому розсіюванню в

природному середовищі й неможливості концентрації в локальній зоні.

Основна діяльність виробників зазначеної продукції в Україні полягає у формуванні виробів з покупної плівки й нанесенні малюнка. Самі по собі ці процеси не справляють істотного прямого впливу на природне середовище.

Підприємство торгівлі, що розфасовує товари у поліетиленові пакети, виконує посередницьку роль між покупцем і виробником, забезпечуючи зручність доставки й збереженість товару. При цьому воно саме виступає в ролі оптового покупця пакетів і формально забруднювачем не є.

Рядовий покупець після використання полімерного пакета викидає його в зазначене правилами місце (у сміттєпровід або в сміттєвий ящик на подвір'ї будинку). Послуги з депонування відходів оплачує також він, а як відбувається цей процес надалі багато хто й не підозрює, уважаючи, що десь виконується сортування з вилученням корисних компонентів.

Таким чином, з перерахованих сторін практично нікого не можна назвати єдиним забруднювачем природи поліетиленовими пакетами. Разом з тим, саме забруднення має місце й хтось повинен платити за його ліквідацію.

Ще раз повернемося до причетних сторін. І покупцеві, і продавцеві поліетиленові пакети досить вигідні через їх низьку вартість. Як правило, вартість упакування заздалегідь включається у вартість товару, а покупці звичайно не заперечують проти цього. Однак торгівля – це один з найбільш споживачів пакетів і тому її цілком можна вважати «замовником» забруднення, а покупців – «співучасниками». Окрім них необхідно застосовувати санкції й до переробників, що випускають надтонку плівку.

З метою вирішення проблеми забруднення поліетиленовими пакетами існує два можливих напрямки:

- намагатися ретельно збирати й переробляти пакети в інші види продукції або утилізувати їх за технологією термолізу;
- заборонити або обмежити їхнє виробництво, запропонувавши альтернативне вирішення проблеми пакування.

Перший напрямок потребує високого рівня загальної екологічної свідомості, оскільки надії на вітчизняні комунальні служби немає взагалі. Більше того, якби така свідомість була сформована, то не потрібні були б заходи з обмеження використання пакетів.

У рамках другого напрямку вже близько 40 країн увели заборону або обмеження на продаж й (або) виробництво пластикових пакетів [7]. Так, у деяких країнах діє повна заборона на використання пакетів (Сінгапур, Бангладеш, Тайвань, Танзанія та ін.). В інших уведено обмеження на їхнє використання у великих торговельних центрах (Австралія, ряд штатів США й ін.), норми товщини плівки (країни ЄС, Китай), або обсяг пакета (не менш 20 літрів – у США, Канаді й ін.). У Занзибарі взагалі заборонено і карається великим штрафом навіть увезення пакетів. До економічних методів боротьби із цим видом упакування належать додатковий податок на поліетиленові пакети, що використовуються в супермаркетах, а також суттєве підвищення ціни пакетів. Як бачимо, обмеження торкнулися й виробників, і торгівлі, і рядових покупців, і вони дали обнадійливі результати.

Наведені вище приклади свідчать, що забезпечення ефективності застосування принципу «забруднювач платить» неможливе без чіткого розмежування відповідальності за наявні забруднення навколишнього середовища.

На такому тлі спостерігається слабкий розвиток цього напрямку діяльності в Україні. Законодавці до сьогодні визначаються, що підлягає забороні – надтонкі (менш 25 мкм) або пакети малого обсягу (менш 20 л). У наявному законопроекті [8] було вирішено як критерій використати обсяг пакета, а також заборонити увозити в Україну більше 100 пакетів на одну людину, що, на думку ряду фахівців, не вирішує проблеми. Відповідальність фактично пропонувалося покласти на виробника пакетів, які, можливо, у найближчі роки можуть зникнути з обігу, а пакування у паперові пакети буде обходитися українському покупцеві набагато дорожче.

Одночасно постає проблема банкрутства підприємств, орієнтованих на випуск поліетиленових пакетів, оскільки заміна полімерної сировини на папір технологічно не передбачена, а перебудова технологічного циклу потребує закупівлі нового обладнання. Пакувальники як зацікавлені особи погоджуються з тим, що екологічність їхніх виробів потрібно визначати за методом ОЖЦ, починаючи з видобутку нафти, але при цьому наполягають, що життєвий цикл паперового пакета починається з посадки насіння дерев, внаслідок чого етап одержання сировини затягується на багато десятків років. Крім того, вирубування лісу, транспортування й переробка деревини, а також саме паперове виробництво належать до енергоємних виробництв й, відповідно, число забруднювачів навколишнього середовища збільшується.

З урахуванням того, що полімерні плівки випускаються в промислових масштабах приблизно 80 років, виражається сумнів у вірогідності прогнозу тривалості природної утилізації поліетилену через відсутність відповідних наукових даних. На користь полімерів свідчать також порівняльні дані про витрати енергії на виготовлення пакетів. На цій підставі формується думка про більш високу екологічність полімерної упаковки, хоча із цими твердженнями ніхто, окрім зацікавлених осіб, не згодний. Втім, зіставлення життєвих циклів зазначених конкуруючих видів упакування потребує окремого аналізу, що враховує багато побічних факторів, у тому числі здатність рослин поглинати двоокис вуглецю й виробляти кисень протягом усього вегетативного періоду. Крім того, необхідно враховувати можливість вторинного використання паперових відходів.

Окрім відповіді на питання про винуватців забруднення (хто має платити?), необхідно визначитися з постраждалою стороною, тобто з тими юридичними або фізичними особами, яким слід компенсувати завданий збиток. Щодо полімерних виробів – можна відзначити, що протягом етапів видобутку сировини й виготовлення оплата у вигляді екологічного податку надходить у державний бюджет України, з якого фінансуються природоохоронні заходи, а на етапі використання кінцеві покупці відшкодовують виробникам їхні витрати. На останньому етапі життєвого циклу виробів, пов'язаних з їхнім вилученням з обігу й розміщенням у природному середовищі, жодних платежів, окрім відшкодування витрат на транспортування сміття, фактично не надходить. У результаті цього заповнення полігонів перевищує норми, а на спорудження нових об'єктів немає коштів. Це становище можна було б виправити за рахунок сортування сміття, вилучення з нього компонентів, придатних для використання як вторинної сировини й зменшення маси відходів. Але й ці прийоми потребують вкладення коштів, створення з боку держави умов для ведення рентабельного бізнесу в сфері поводження з відходами.

✎ Таким чином, практичне застосування в Україні принципу «забруднювач платить» виявляє проблеми

використання теоретичних постулатів. Зокрема, од-нозначне визначення відповідального за забруднення може бути утруднено, особливо тоді, коли забруднення пов'язане одночасно з декількома джерелами (кумулятивне забруднення) або з послідовними причинами (по-слідкове забруднення).

Існуючий в країні рівень екологічних платежів не справляє стимулюючого впливу на формування екологічної свідомості населення України. Так само не сприяє широкому використанню принципу «забруднювач платить» і відсутність належної законодавчої бази, зокрема закону про упаковку та відходи упаковки та інших законодавчих актів у сфері поводження з відходами.

Література.

1. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища: [Навчальний посібник] // М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Львів, 2004. – С. 52–64.
2. Рюмина Е. В. Анализ эколого-экономических взаимодействий // Е. В. Рюмина. – М.: Наука, 2000. – 158 с.
3. Податковий кодекс України. Розділ VIII «Екологічний податок» // «Голос України» від 04.12.2010. – № 229 (№ 229–230).
4. Шевчук В. Я. Екологічне управління // В. Я. Шевчук, Ю. М. Саталкін, Г. О. Білявський та ін. – К.: Либідь, 2004. – 432 с.
5. Круглов В. В. Законодательство европейского сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности / В. В. Круглов // Экологическое право, 2005. – № 2. – С. 19–28.
6. Слабый В. Г. Сколько стоит утилизировать отходы упаковки? [Електронний ресурс, текст] / В. Г. Слабый, В. Н. Кривошей // Упаковка. – 2012. – № 3 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://upakjour.com.ua/ru/arkhiv/jurnal_2012/3-2012.html. – Назва з екрану.
7. Использование полиэтиленовых пакетов – запреты и альтернативы / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ekois.net/wp/?p=6596>. – Назва з екрану.
8. Проект Закону про упаковку та відходи упаковки 1415 від 23.01.2008; Проект Постанови про відхилення проекту Закону України про упаковку та відходи упаковки 1415/П1 від 11.02.2009 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31452. – Назва з екрану.

УДК 336.225.673:347.4

Юрій Васюк

ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДІЇ ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ: РЕАЛІЇ, ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Розглянуто сутність та зміст податкового контролю відповідно до Податкового Кодексу України. Визна-

чено особливості податкового контролю, способи та форми його здійснення, обов'язки контролюючих органів. Вказано практичні проблеми та шляхи модернізації податкового контролю в Україні.

Ключові слова: податковий контроль, фінансовий контроль, методи податкового контролю, форми податкового контролю, контролюючий орган.

✦ З набранням чинності Податкового кодексу України (далі – ПКУ) істотно змінилися порядок та види перевірок, які проводяться податковими органами. Якщо раніше поняття податкового контролю визначалося тільки в теорії фінансового права, то тепер Податковий кодекс містить визначення податкового контролю та передбачає способи його здійснення.

Теоретичне обґрунтування визначення податкового контролю, класифікація процедур, що здійснюються під час проведення контрольних заходів, в першу чергу форм і методів податкового контролю в умовах дії Податкового Кодексу України, викликає найбільшу полеміку серед науковців і практиків.

✦ Податковому контролю, як різновиду державного контролю, характерна наявність всіх суттєвих властивостей останнього. В той же час, йому властиві деякі специфічні риси. Особливості організації податкового контролю в Україні розглянуто такими науковцями, як М. В. Карасева, Д. М. Щекин, М. Я. Азаров, В. В. Буряковський, Д. Ю. Мельник, В. М. Опарін, І. В. Розпугенко, Л. В. Ільченко-Сюйва, Г. О. П'ятченко, М. Філоненко, І. Баденко, В. І. Чиж, Т. М. Чернякова, О. В. Бондаренко та ін.

✦ В нових умовах управління і господарювання склалася об'єктивна потреба оцінки співвідношення цілей, інструментів і результатів податкового контролю, що необхідно для розробки концепції їх взаємодії і спеціалізації. У свою чергу, для вироблення нових поведінкових установок податкових інспекторів і платників податків потрібно здійснити поглиблений аналіз і оцінку тенденцій, що склалися, у сфері контролю за повнотою і своєчасністю виконання податкових зобов'язань, встановлення комплексу впливаючих чинників і визначення на цій основі закономірностей для концептуального вдосконалення системи податкового контролю.

✦ Метою статті є розкриття особливостей податкового контролю в Україні в умовах дії Податкового Кодексу, зокрема вивчення практичних проблем та розгляд шляхів модернізації.

✦ Згідно з ПКУ, податковий контроль – це система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [2].

Згідно з ПКУ, Податковий контроль є складовою частиною митного контролю в частині здійснення заходів, що вживаються митними органами з метою перевірки правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів.

Податковий контроль в Україні здійснюється органами, зазначеними у статті 41 ПКУ в межах їх компетенції [2]. Органи прокуратури, Служби безпеки України, внутрішніх справ, податкової міліції, прокуратури та їх службові (посадові) особи не можуть брати безпосередньої участі у проведенні перевірок, що здійснюються контро-

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

Виклад основного матеріалу