

Омельяненко Т. Л.

кандидат економічних наук, науковий співробітник
Інституту економіки природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України

Omel'yanenko T. L.

Candidate of Economic Sciences, Scientific Researcher of
Institute of Environmental Economics and Sustainable Development
of the National Academy of Sciences of Ukraine

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

REFORM OF ORGANISATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF WASTE MANAGEMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESS

Анотація. У роботі визначено й обґрунтовано основні напрями реформування організаційно-економічного механізму поводження з відходами, враховуючи зміни, пов'язані з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Це досягається через запропоновані шляхи підвищення дієвості чинних інструментів організаційно-економічного механізму й диверсифікацію інструментарію, перегляд застарілих методологічних та методичних підходів у формуванні окремих інструментів, посилення стимулюючої функції механізму та створення передумов для формування системи сталого фінансування сфери поводження з відходами. Запропоновано застосування цільових комплексів інструментів при вирішенні конкретних завдань щодо поводження з відходами.

Ключові слова: організаційно-економічний механізм поводження з відходами, Фонд охорони навколишнього природного середовища, екологічний податок на розміщення відходів, відходи, економічні інструменти, розширена відповідальність виробника.

Вступ та постановка проблеми. Організаційно-економічний механізм поводження з відходами, відповідно до оцінок, проведених у 2013 р. [1], визначався низькою дієвістю, що проявлялось через незадовільний стан фінансування сфери поводження з відходами, наявністю так званих «формально діючих» інструментів організаційно-економічного механізму та, власне, станом сфери поводження з відходами. Протягом останніх двох років ситуація кардинально не змінилась. Сфера поводження з відходами в Україні й досі характеризується нерозвиненою інфраструктурою, недостатнім рівнем фінансування, а також низьким рівнем виконання завдань, поставлених у рамках програмних документів.

У той же час наприкінці 2014 р. Україна підписала Угоду про асоціацію, а відтак, взяла на себе низку зобов'язань, які має виконати протягом установленого терміну. Завдання, що постають перед Україною, є доволі амбіційними й вимагають кардинальної зміни у системі управління сферою поводження з відходами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значною мірою вітчизняні наукові дослідження присвячені окремим аспектам сфери поводження з відходами, зокрема теоретико-методологічним питанням управління відходами, розробці базового інструментарію поводження з ними, а також нормативно-правовому й техніко-технологічному забезпеченню, які висвітлені у наукових роботах Братчикова В.Г., Виговської Г.П., Гомелі М.Д., Гороха М.П., Горлицького Б.О., Ігнатенка О.П., Касімова А.М., Крайнова І.П., Кузіна О.К., Міщенко В.С., Радовенчика В.М., Харічкова С.К., Хижнякової Н.О., Вілсона Д., Мюррея Р., Поу С. Питання вдосконалення організаційно-економіч-

ного механізму поводження з відходами розглядалися у роботах Міщенко В.С., Виговської Г.П., зокрема, в аспекті вторинного ресурсокористування – Маковецької Ю.М. Власне, проблематика щодо вимог, які має виконати Україна у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію з ЄС та змін стосовно окремих видів відходів, піднімається в комплексному дослідженні, проведеному науковцями ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» [2].

На разі невирішеним залишається питання комплексного підходу до реформування організаційно-економічного механізму з урахуванням вимог у рамках імплементації Директив ЄС щодо поводження з відходами (Директиви 2008/98/ЄС про відходи, Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості).

Метою даної роботи є визначення й обґрунтування основних напрямів реформування організаційно-економічного механізму поводження з відходами з урахуванням змін, пов'язаних з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Результати дослідження. У рамках формування дієвої системи управління у сфері поводження з відходами, з одного боку, постає завдання з підвищення дієвості вже існуючого інструментарію, з іншого – упровадження тих інструментів, які забезпечать ефективне виконання завдань, установлених у рамках імплементації Директив ЄС щодо відходів. Установлення нових та удосконалення діючих інструментів повинно узгоджуватись із планами дій з апроксимації Директив ЄС [3]. Зокрема, першим кроком має бути доопрацювання нової редакції Закону

Україні «Про відходи», прийняття нового класифікаційного переліку відходів (гармонізованого з Listofwaste) та порядку віднесення відходів до категорії небезпечних, а вже потім реформування ставок екологічного податку на розміщення відходів. Установленню нових методик із формування плати за захоронення відходів має передувати класифікація цих полігонів та внесення змін до ДБН щодо їх будівництва тощо.

Серед шляхів підвищення дієвості чинного інструментарію доцільно виділити наступні.

Реформування ставок екологічного податку. На сучасному етапі екологічний податок на розміщення відходів залишається основним інструментом організаційно-економічного механізму поводження з відходами. Методологічно він покликаний забезпечити переведення екстернальних витрат суб'єктів господарської діяльності через негативні впливи до інтернальних, однак на практиці відповідне «переведення» відбувається не в повній мірі.

На основі узагальнення закордонного досвіду було запропоновано встановлення ставок за методологічним підходом, відповідно до якого використовується інвестиційний критерій, що базується на вартості створення інфраструктурних об'єктів поводження з відходами. Використовуючи цей підхід, отримано нові розміри ставок екологічного податку на розміщення відходів, урахуваючи відповідні співвідношення за класами їх небезпеки, що відповідали б закордонній практиці [4].

У контексті імплементації Директиви 2008/98/ЄС передбачається перехід від загальноприйнятих в Україні чотирьох класів небезпеки відходів до трьох категорій їх небезпечності (інертні, безпечні та небезпечні), що унеможливить встановлення ставок екологічного податку за старими принципами. Відтак, як можливий варіант реформування ставок екологічного податку доцільно розглядати їх встановлення за списочним принципом. Мається на увазі прив'язка ставок до класифікаційного переліку відходів (який має затвердити Україна), гармонізованого з європейським List of waste. Подібна система працює в інших зарубіжних країнах, зокрема в Польщі, де встановлено диференційовані ставки податку (усього 10–15 груп), які розподілені на близько 800 позицій Переліку відходів.

На сьогоднішній підхід встановлення ставок за списочним принципом для впровадження його в Україні вимагає більш детального вивчення. Однак узагальнення закордонного досвіду дозволяє зазначити, що перехід на таку систему має призвести до суттєвого збільшення обсягів надходжень.

Перегляд порядку формування тарифів за послуги із поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ). Чинний на сьогоднішній порядок формування тарифів на послуги із поводження з ТПВ не дає можливості врахувати європейський принцип «повного покриття витрат», за яким, зокрема, до тарифу на захоронення мають включатись витрати на проектування, будівництво, експлуатацію, закриття (рекультивуацію) полігону та догляд за ним протягом наступних 30 років. В Україні зростання тарифів протягом багатьох років штучно стримується, що призводить до погіршення якості надання послуг із поводження

з ТПВ, уповільненого запровадженням роздільного збирання відходів та консервування екологічнонебезпечного стану більшості полігонів.

Доцільно визначити у діючому Порядку (Постанова Кабінету Міністрів України № 1010 від 26.07.2006 р.) обов'язкове включення до тарифу на захоронення відходів витрат на закриття (рекультивуацію) полігону та догляд за ним протягом наступних років. Доповненням до процедури тарифоутворення має стати встановлення механізму накопичення на рахунках підприємств або інших спеціальних рахунках «фінансового еквіваленту» на рекультивуацію та догляд за полігоном. Для підприємств-перевізників з метою прискорення оновлення парку спецавтотранспорту, контейнерного парку, запровадження роздільного збирання відходів доцільно у вигляді експерименту на період трьох років запровадити обов'язкове включення до тарифу інвестиційної складової з урахуванням інфляційного чинника. При цьому потрібно встановити жорсткий контроль виконання запланованих інвестиційних заходів.

Перегляд штрафних санкцій. Законодавством України передбачено фінансову відповідальність за порушення вимог природоохоронного законодавства у сфері поводження з відходами у вигляді штрафних санкцій (ст. 82-1–82-8 Кодексу України «Про адміністративні правопорушення»). Їх базова функція полягає у спонуканні суб'єкта господарювання до уникнення порушень під час ведення господарської діяльності. На сучасному етапі ця функція реалізована не повною мірою. Концептуально мінімально необхідний розмір штрафних санкцій повинен визначатись, виходячи з умови гарантованого вилучення всього приросту прибутку, що може бути незаконно отриманий підприємствами в результаті невиконання екологічних норм.

У 2010 р. за окремими статтями порушень було збільшено розміри штрафів. Проте встановлені більш жорсткі норми не змогли суттєво вплинути на підвищення відповідальності. Порушення вимог природоохоронного законодавства в Україні все ще залишається менш витратним варіантом, ніж уникнення такого порушення шляхом вжиття необхідних для цього заходів.

Основними причинами неефективності штрафних санкцій є встановлення розмірів штрафів, базуючись на неоподаткованому мінімумі (НМ), відсутність процедури їх збільшення, урахуваючи інфляційні процеси в Україні, та недосконалість порядку їх стягнення. З метою забезпечення більш ефективного впливу на поведінку суб'єктів господарювання необхідно переглянути підходи до встановлення розмірів штрафних санкцій. Методологічно основою підходів при цьому має бути прив'язка штрафів до нормативного показника, який би підлягав щорічній індексації і дозволяв уникнути девальвації штрафних санкцій.

Відповідно до проведених досліджень, пропонується розглянути можливість встановлення штрафів у прив'язці до ставок екологічного податку на розміщення відходів¹. Як альтернативний варіант доцільно розглянути прив'язку розміру штрафу до податкової соціальної пільги, що становить 50% мінімальної заробітної плати і постійно переглядається, урахуваючи інфляційний чинник. За третім запропонованим автором підходом штрафні санкції можуть встановлюватись виходячи із розміру НМ, але виключно за умови його перегляду в бік збільшення. Здійснити це найбільш доцільно шляхом індексації діючого НМ (17 грн.), застосовуючи індекс цін виробників промислової продукції. У такому випадку на початок 2015 р. його розмір мав би становити 195,9 грн.

¹ Подібний підхід практикується, зокрема, в Польщі, де у випадку порушення природоохоронного законодавства стосовно поводження з відходами застосовуються підвищені розміри базових ставок. При цьому штраф стягується не за кожний окремий випадок порушення, як в Україні, а за кожну тону відходів, відносно якої здійснено порушення, та враховує фактор часу – термін, протягом якого здійснювалось порушення. Щорічно, одночасно із переглядом нормативів плати за відходи, автоматично відбувається перегляд розмірів штрафних санкцій.

Тобто фактичні розміри штрафів (лише за фактором ураховання інфляційного чинника) мали б бути збільшені у 11,5 разів. Оскільки найближчим часом перегляд НМ в Україні не передбачається, необхідно переглянути його кратність за всіма статтями порушень. Нова кратність НМ має відповідати розміру раніше встановлених, але вже проіндексованих штрафів (табл. 1).

Таблиця 1

Розрахунок розмірів штрафів з урахуванням індексації неоподаткованого мінімуму доходів громадян

Кількість неоподаткованих мінімумів (НМ) *	Розмір штрафу без урахування інфляції, грн.	Розмір штрафу з урахуванням інфляції, грн.	Кратність НМ, що відповідають розрахованому розміру штрафу
1	17,0	195,9	12
5	85,0	979,6	58
10	170,0	1959,1	115
15	255,0	2938,7	173
20	340,0	3918,2	230

*Виходячи із Кодексу «Про адміністративні правопорушення»

Джерело: розраховано автором

При збільшенні штрафних санкцій відповідно до запропонованих підходів альтернатива щодо того, чи здійснювати порушення й сплачувати штраф, чи дотримуватись вимог природоохоронного законодавства, буде частіше вирішуватись на користь останнього.

Принцип розширеної відповідальності виробника (ПРВВ). В Україні реалізація даного принципу почалася разом зі створенням державної компанії «Укррекорсурси» й встановленням тарифів на відходи упаковки. У цілому така система виявилась недієвою. Паралельно асоціацією пакувальників було розроблено законопроект, яким передбачалося створення неприбуткової організації, що мала здійснювати збирання й передачу на перероблення відходів тари та пакування. Законодавча ініціатива мала на меті запровадити два шляхи виконання завдань з утилізації використаної тари та пакувальних матеріалів: платежі за тарифами (до неприбуткової організації) та самостійне виконання. Однак запропоновані законопроекти мали значний недолік – недостатній рівень відповідальності за невиконання встановлених цільових показників. Спроби прийняти Закон України «Про упаковку та відходи упаковки» у 2003, 2009, 2010 та 2014 рр. були невдалими.

У 2015 р. відмінено Постанову Кабінету Міністрів України «Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини» № 915 від 26.07.2001 р. [5]. Фіксувались спроби запровадити різні підходи до впровадження ПРВВ щодо відходів пакування законопроектами № 1742 від 14.01.2015 р., № 1742-1 від 17.01.2015 р. та № 3198-1, 3199-1, 3200-1 від 21.10.2015 р. Основним завданням цих законопроектів було запровадження плати для виробників та імпортерів упаковки та товарів в упаковці й подальше спрямування отриманих коштів або на впровадження роздільного збирання ТПВ (законопроект № 1742 від 14.01.2015 р.), або на компенсацію перероблення ТПВ (законопроекти № 1742-1 від 17.01.2015 р., № 3198-1, 3199-1 та 3200-1 від 21.10.2015 р.) без установлення за європейським зразком цільових показників із перероблення та утилізації цих відходів упаковки.

Найбільш комплексний підхід до впровадження ПРВВ запропоновано в рамках групи законопроектів №№ 3198, 3199 та 3200 від 30.09.2015 р., якими охоплювались не лише тара та упаковка, але й ціла група іншої «продукції кінцевого споживання» (оливи, шини, електричне та електронне обладнання). Однак зазначені законопроекти також мають низку недоліків.

На нашу думку, важливим при впровадженні ПРВВ є відхід від обмеження щодо створення лише однієї організації, що має здійснювати організацію збирання, перероблення й утилізації відходів продукції кінцевого споживання; жорсткі вимоги до створення таких організацій; чіткий та прозорий механізм звітування й відповідальності (зокрема, фінансової та за невиконання встановлених цільових показників з перероблення й утилізації відходів продукції кінцевого споживання), а також визначення їх статусу як «неприбуткових». У той же час для суб'єктів господарювання мають бути встановлені жорсткі санкції за невиконання покладених на них зобов'язань. Зокрема, за досвідом Болгарії такі санкції передбачають сплату податку на продукцію. Ставки податку є вдвіть більшими, ніж ставки плати за утилізацію до неприбуткової організації. Податок на продукцію має сплачуватись також тими компаніями, які не досягли встановлених цільових показників із збирання та перероблення відходів упаковки у поточному році. Тобто цей важіль виконує додаткову роль штрафних санкцій. Кошти, отримані від податку, мають спрямовуватися до муніципалітетів пропорційно до об'єму роздільно зібраних та відсортованих відходів пакування у них.

Дозвільна система. На сьогодні це питання залишається одним з найбільш гострих. Починаючи з 2014 р. у законодавстві України з'явилась прогалина. Одночасного з наявністю вимоги щодо необхідності отримання дозволу на здійснення операцій поводження з відходами відсутня процедура отримання такого дозволу.

Діюча до цього часу система видачі дозволів призвела до значної кількості посередників на ринку надання послуг з утилізації відходів. Насправді більшість компаній, маючи дозвіл, лише передають відходи до іншого або посередника, або компанії, що дійсно здійснює утилізацію відходів. Система не дозволяла відслідкувати потрапляння на реальну утилізацію відходів, що в значній кількості випадків призводило до неналежного поводження з ними.

На сьогодні розроблено проект нового порядку отримання дозволів, однак він не вирішує порушеного питання.

Важливим у контексті забезпечення фінансової безпеки сфери поводження з відходами є *перегляд статусу фонду охорони навколишнього природного середовища (ФОНПС)* як стосовно форми його функціонування і визначення розпорядників коштів, так і порядку фінансування, створення чітких прозорих механізмів прийняття рішень щодо фінансування інвестиційних проектів. У цих рамках необхідно забезпечити пропорційність видатків на поводження з відходами надходженням від платежів за їх розміщення.

Питання природоохоронних фондів та підходів до формування ставок екологічного податку на розміщення відходів тісно переплітаються з проблемами стягнення екологічного податку в цілому, його розподілу та подальшого спрямування надходжень від нього. Кошти, що надходять до ФОНПС, мають чітке цільове призначення – на здійснення природоохоронних заходів, а фінансові ресурси, які не встигають освоїти наприкінці року, залишаються у ФОНПС на наступний рік.

Починаючи з квітня 2014 р. частина, а з 2015 р. повний обсяг надходжень від екологічного податку спрямовуються до загальних фондів державного та місцевих бюджетів. Унаслідок цього зазначені кошти втрачають цільове спрямування, а природоохоронна сфера, по суті, – основне джерело фінансування. Наприкінці 2015 р. внесено зміни до Бюджетного кодексу України, відповідно до яких 20% екологічного податку спрямовується до загального фонду державного бюджету, а 80% – до спеціальних фондів, зокрема 55% – до обласних ФОНПС та 25% – до місцевих ФОНПС, до ФОНПС м. Київ та м. Севастополь – 80%. Частково це виправляє ситуацію, однак залишається необхідність цільового спрямування надходжень від екологічного податку до спеціальних фондів загального та місцевих бюджетів у повному обсязі.

У контексті впровадження вимог Директив ЄС для України активізуються питання *диверсифікації організаційно-економічного інструментарію* виходячи з констативних зарубіжних досвідів.

Одним з першочергових завдань у контексті імплементації Директиви 2008/98/ЄС є *розроблення Національного плану управління відходами*. Плани управління певною мірою тотожні національній програмі поводження з відходами. У той же час фіксуються значні відмінності в прикладному аспекті за цими інструментами. Розроблення планів управління передбачає охоплення всіх основних видів відходів в країні, виходить із базової оцінки поводження з ними, розвитку відповідної інфраструктури, побудови прогнозів та встановлення цільових показників у коротко- або середньостроковій перспективі з індикаторами для оцінки щодо їх виконання. Документ підлягає регулярному перегляду та оцінці (через кожні п'ять років). Зазначений інструмент є елементом стратегічного планування у сфері поводження з відходами і має забезпечити виконання стратегічних цілей розвитку цієї сфери. Однією з умов є охоплення планом всієї країни. Для полегшення виконання Національного плану можуть розроблятися регіональні плани, але вони мають досягати цілей й показників, установлених Національним документом. Власне, за такими принципами в Україні має бути розроблений Національний план управління відходами, а також визначено уніфікований підхід за європейським зразком до розроблення регіональних планів.

Роль планів в Україні, по суті, виконували програми поводження з відходами, які характеризувались невисокою ефективністю. Як свідчить практика попередніх років, для трьох програм², що діяли до 2005 та 2010 рр., характерним є значне недофінансування за запланованими заходами й, відповідно, виконання програм у неповному обсязі.

На разі одним із ключових документів, якими визначаються засади екологічної політики у сфері поводження з відходами, залишається Концепція загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр. Було розроблено проект Національної програми, однак унаслідок прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» № 65 від 01.03.2014 р., яким передбачалась заборона розроблення нових програмних документів, документ залишився в статусі проекту.

Деякі завдання стосовно відходів зафіксовані у Стратегії державної екологічної політики України до 2020 р. Однак у цілому це не вирішує питання стратегічного планування розвитку сфери поводження з відходами.

Запровадження зелених державних закупівель та розроблення відповідних критеріїв. Новим інструментом для України має стати встановлення зелених державних закупівель з метою заохочення суб'єктів господарської діяльності до перероблення відходів, а також підтримки або створення ринку вторинної сировини. Їх суть полягає у тому, що урядом, місцевою владою та приватним сектором здійснюються закупівлі окремих видів продукції, виробленої зі вторинної сировини. В Україні ринок таких товарів та продукції ще тільки розвивається, тому використання цього інструменту доцільно розглядати як підтримку рівня попиту на зазначені групи товарів. Додатково мають бути розроблені критерії віднесення до «вторинної» продукції.

При практичному впровадженні вимог Директив ЄС гостро стане питання створення інфраструктури поводження з відходами. Саме при вирішенні цього питання стане у нагоді впровадження *прискореної амортизації*. На етапі пришвидшення оновлення основних природоохоронних фондів (у т. ч. оновлення парку спецавтотранспорту, контейнерів, розбудови інфраструктури) та активізації інноваційної політики у сфері поводження з відходами використання цього важелю є особливо важливим. Його можна розглядати як непрямої пільговий інструмент. За рахунок прискореної амортизації з'являється можливість створення умов для збільшення розмірів амортизаційних фондів у перші роки експлуатації основних фондів.

В останні роки за кордоном усе частіше використовуються така група інструментів, як *добровільні угоди*. В основному вони застосовуються по відношенню до виробників продукції з метою забезпечення виконання природоохоронних завдань, досягнення певних результатів та суворого дотримання стандартів, забезпечення приймання відходів продукції, яку виготовляє виробник, та спрямування її на перероблення або залучення її частин повторно у виробничий процес. При цьому основна відповідальність за визначення шляхів та засобів досягнення цих цілей покладається на виробників. Найчастіше промислові групи погоджуються на екологічні договори з метою запобігання введеному з боку органів влади більш жорсткого, ніж передбачено в договорі, нормативно-правового регулювання в окремих сферах. Добровільні угоди можуть укладатись між Міністерством екології та асоціаціями виробників, у результаті діяльності підприємств яких утворюються відходи. Метою таких угод є забезпечення задовільного управління відходами підприємствами-виробниками. Цей інструмент розглядається і як вид екологічного саморегулювання в промисловому секторі.

Для України зазначений інструмент важливий тим, що за його допомогою можливо починати реалізовувати проекти, для обов'язковості яких ще не склалося відповідне законодавство. Зокрема, це можуть бути угоди «Про медичні препарати, строк придатності яких закінчився», «Про відходи батарейок», «Про перероблення флуоресцентних ламп», «Про екомаркування продукції, виробленої із вторинної сировини» тощо.

Першою спробою застосування в Україні подібного інструменту є співпраця між Мінприроди та мережею МТС та деяких торгових брендів з приймання відпрацьованих хімічних джерел струму ємністю до 7А/год (хоча зазначений проект має значну кількість недоліків).

Доцільно приділити увагу впровадженню заліку штрафних платежів. Подібна система працює у Польщі.

² Протягом 1997–2005 рр. в Україні було прийнято та діяло три загальнодержавні програми щодо поводження з відходами. Зокрема, «Загальнодержавна програма поводження з токсичними відходами на 2000–2005 роки»; «Програма використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року»; «Програма поводження з твердими побутовими відходами».

У разі здійснення екологічного порушення стосовно відходів в окремих випадках доцільно застосовувати відстроєння покарання до одного року, якщо цей термін необхідний для реалізації заходу, унаслідок якого буде усунуто причини порушень. При цьому суб'єкт господарювання має надати чітку програму реалізації відповідних заходів із визначенням етапів, не довших за шість місяців (саме цей термін було обгрунтовано виходячи із техніко-технологічних особливостей сучасного етапу техніко-технологічного розвитку країни).

Якщо в результаті реалізації заходу порушення ліквідовано, розмір штрафу може бути зменшено відповідно до обсягу власних коштів, що були спрямовані на реалізацію заходу. При цьому повторного здійснення порушення не відбуватиметься, оскільки буде ліквідовано його першоджерело. Однак зазначений інструмент буде дієвим лише за умови на першому етапі значного збільшення розмірів штрафів.

Додатковим заохоченням з боку держави має бути надання пільг у вигляді звільнення від сплати ПДВ заготівельних підприємств, підприємств, які впроваджують новітні технології або займаються переробленням відходів, що потребують значних витрат. Сума податку, який мав би підлягти сплаті, має залишатись у розпорядженні цих підприємств і використовуватись ними на придбання матеріально-технічних ресурсів виробничого призначення. Подібний досвід в Україні вже є. У 2002 р., відповідно до Закону № 3073-III, від оподаткування звільнялись доходи заготівельних підприємств від продажу окремих видів відходів як вторинної сировини. У 2004 р. ці нововведення були скасовані. Незважаючи на нетривалий період дії положень, відзначено позитивні зміни щодо розвитку заготівельних підприємств.

Спроба відновити дію цього інструменту була запроваджена Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставок окремих податків» № 713-VII від 19.12.2013 р., відповідно до якого до 1 січня 2015 р. операції з постачання, у тому числі операції з імпорту відходів та брухту чорних і кольорових металів, а також паперу та картону для утилізації (макулатури та відходів) товарної позиції 4707, згідно з УКТ ЗЕД, звільнялись від сплати ПДВ. Однак на відміну від норми, яка діяла у 2004 р., обсяги ПДВ не залишаються у розпорядженні підприємств і не можуть використовуватись ними на їх розвиток, що повністю нівелює ефект заохочення.

Доцільно зазначити, що впровадження пільгових інструментів має носити тимчасовий характер й включати визначення терміну, на який встановлюватимуться пільги (для планування поведінням з відходами на рівні підприємств).

З метою виконання цільового показника щодо забезпечення перероблення відходів паперу й картону, скла й пластику доцільно тимчасово в Україні ввести *квоти на імпорт вторинної сировини*. Це пов'язано в першу чергу з тим, що в країну протягом останніх років увозиться значна кількість вторинної сировини при неповному використанні вітчизняного потенціалу. Зазначене вже пропонувалось в рамках Рішення РНБО, однак практичного впровадження не отримало.

Обов'язковим стимулюючим інструментом має стати відновлення пільг щодо *заліку частини екологічного податку на екологічну модернізацію підприємств*. Засади цієї ініціативи були встановлені у 2013 р., однак унаслідок економічної ситуації, що склалась в Україні протягом 2014 р., дію цього інструменту було призупинено.

Ураховуючи нові тенденції в державі стосовно децентралізації влади, доцільно передбачити механізми спіль-

ного (міжмуніципального) фінансування й реалізації природоохоронних проектів на засадах міжмуніципального співробітництва, що дасть змогу пришвидшити процес створення інфраструктури у сфері поводження з відходами.

Деякі інструменти, які використовуються в інших країнах, на сучасному етапі недоцільно впроваджувати в Україні. Надто складними є механізми їх реалізації. Зокрема, це стосується системи повернених депозитів у частині впровадження заставних цін на тару та пакування, що вимагає створення складної системи адміністрування, продажу квот на захоронення відходів (запровадження цього інструменту доцільно здійснювати вже на етапі наявності хоча б базової інфраструктури поводження з відходами).

До цієї групи інструментів може бути віднесено і екологічне страхування. Зокрема, відповідно до чинного законодавства, при перевезенні небезпечних відходів обов'язковим є їх страхування. Це ж стосується і транскордонного перевезення небезпечних відходів. Однак, як довела практика, наявності договору про страхування виявляється недостатньо. Тому в реаліях України доцільним є введення такого інструменту, як внесення фінансової застави (на кшталт Молдови). У такому випадку при транскордонному перевезенні на початку (після отримання згоди на перевезення від Мінприроди) вноситься фінансова застава відповідно до встановлених ставок, яка повертається власнику після завершення операції із транспортування небезпечних відходів або їх утилізації. Таким чином, унеможливується ухилення від фінансової відповідальності внаслідок, наприклад, ліквідації страхової компанії тощо.

Поступово все більш поширеним стає такий інструмент співробітництва між державою та приватним сектором економіки, як *державно-приватне партнерство*. У 2010 р. було прийнято відповідний закон, яким встановлено основні засади співпраці держави із приватним сектором. Зокрема, одним із напрямів визначено проекти, що стосуються оброблення відходів. Однак засади такого партнерства на сучасному етапі не є привабливими для приватного сектору. У довгостроковій перспективі цей інструмент можна розглядати як альтернативний. У національній практиці таке співробітництво доцільно використовувати при реалізації проектів на місцевому рівні, зокрема стосовно полігонів відходів, коли місцеві органи влади надають у користування полігони ТПВ з переданням відповідальності щодо їх рекультивациі після закінчення терміну їх експлуатації.

Висновки. Ураховуючи вищезазначене, основними напрямами реформування організаційно-економічного механізму визначено підвищення ефективності діючих інструментів, зокрема, екологічного податку на розміщення відходів та підходи до його встановлення, штрафні санкції, ФОНПС, порядок формування тарифів на послуги із поводження з ТПВ, дозволи, практичне впровадження ПРВВ для продукції кінцевого споживання.

У рамках диверсифікації інструментарію обгрунтовано доцільність упровадження державних зелених закупівель; запровадження добровільних угод з міжнародними корпораціями та вітчизняними виробниками, установлення квот на імпорт вторсировини, застосування прискореної амортизації для природоохоронного обладнання тощо. Наведений перелік включає як загальноприйнятні, так і специфічні інструменти, однак вони поки що не знайшли свого місця у вітчизняному організаційно-економічному забезпеченні сфери поводження з відходами.

Рекомендації із застосування цільових комплексів інструментів при вирішенні окремих завдань щодо поводження з відходами

№	Ключові завдання у сфері поводження з відходами*	Комплекси інструментів цільового спрямування
1.	Зменшення обсягів спрямування на полігони відходів, що біологічно розкладаються	- заборона на захоронення; - екологічний податок на розміщення відходів, тарифи на захоронення відходів (у т.ч. їх диференціація); - упровадження роздільного збирання відходів; - розроблення програми щодо зменшення спрямування на полігони відходів, що біологічно розкладаються; - штрафи; - важелі, що дозволяють здійснювати спільне впровадження проектів; - програма зі зменшення спрямування на полігони відходів, що біологічно розкладаються
2.	Упровадження ієрархії пріоритетів у поводженні з відходами	- плани управління відходами; - програми попередження утворення відходів; - екологічний податок на розміщення відходів; - тарифи на захоронення відходів; - заборона захоронення окремих видів відходів
3.	Забезпечення 50% перероблення відходів скла, пластику, металу, паперу	- роздільне збирання ТПВ; - диференційовані ставки за вивезення сортованих та несортованих відходів; - тарифи на захоронення відходів; - екологічний податок на розміщення відходів; - державні зелені закупівлі; - розширена відповідальність виробника; - прискорена амортизація; - добровільні угоди; - спільне впровадження проектів; - квотування імпорту вторинної сировини
4.	Забезпечення максимального охоплення населення послугами зі збирання ТПВ	- прискорена амортизація; - тарифи на вивезення відходів; - плани управління відходами; - штрафи
5.	Упровадження принципу розширеної відповідальності виробника	- податок на продукцію або тариф за утилізацію упаковки; - добровільні підходи; - штрафи
6.	Забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами	- прискорена амортизація; - спільне впровадження проектів; - тарифи на поводження з ТПВ; - заборона використання окремих видів продукції; - штрафи

* У тому числі в контексті імплементації Директив 2008/98/ЄС та 1999/31/ЄС.

Джерело: розроблено автором

Важливим фактором успішного досягнення поставлених завдань у сфері поводження з відходами є застосування комплексного підходу, який базується на використанні одночасно декількох різних інструментів, спрямованих на досягнення одного завдання (табл. 2).

Базуючись на узагальненні європейського досвіду, запропоновано рекомендації щодо оптимального сполучення інструментів для вирішення конкретних завдань, у тому числі тих, що впливають з імплементації Директив ЄС стосовно відходів.

В основі зазначених рекомендацій знаходиться ідея гармонійного поєднання примусових та стимулюючих факторів. Саме це дозволяє створити сприятливі умови для розвитку інфраструктури у сфері поводження з відходами впровадження нових технологій; забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами, ураховуючи ієрархію пріоритетів, а також вирішення проблемних питань у даній сфері. Однак упровадження нових та удосконалення діючих інструментів повинно узгоджуватись із планами дій з апроксимації Директив ЄС.

Список використаних джерел:

1. Омеляненко Т.Л. До оцінки ефективності організаційно-економічного механізму поводження з відходами в Україні / Т.Л. Омеляненко // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. праць. – К. : РВПС України НАН України, 2010. – С. 240–248.
2. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В.С. Міщенко, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2013. – 192 с.
3. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Заходи, передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Співтовариством з атомної енергії і її членами, з іншої сторони, відповідальність за реалізацію яких покладено на Мінприроди» № 317 від 15.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/planu_implementation_es.pdf.

4. Омеляненко Т.Л. Удосконалення організаційно-економічного механізму поводження з відходами в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / Т.Л. Омеляненко. – Київ, 2013. – 20 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» № 128 від 18.03.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/128-2015-%D0%BF>.

Аннотация. В работе определены и обоснованы основные направления реформирования организационно-экономического механизма обращения с отходами, учитывая изменения, связанные с подписанием Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Это достигается через предложенные пути повышения эффективности действующих инструментов организационно-экономического механизма и диверсификацию инструментария, пересмотр устаревших методологических и методических подходов в формировании отдельных инструментов, усиление стимулирующей функции механизма и создание предпосылок для формирования системы устойчивого финансирования сферы обращения с отходами. Предложено применение целевых комплексов инструментов при решении отдельных задач по обращению с отходами.

Ключевые слова: организационно-экономический механизм обращения с отходами, Фонд охраны окружающей природной среды, экологический налог на размещение отходов, отходы, экономические инструменты, расширенная ответственность производителя.

Summary. The basic directions of reforming of organizational and economic mechanism of waste management including changes related to the Association Agreement between Ukraine and the European Union have been defined and substantiated. Reforming is achieved by the proposed ways to improve the effectiveness of existing instruments of organizational and economic mechanism and its diversification, revision of outdated methodological and methodical approaches to shaping of individual instruments, strengthening incentive mechanism functions and creating preconditions for the formation of sustainable financing system of waste management. Application of targeted complex instruments for solving specific problems regarding waste management has been proposed.

Key words: organizational and economic mechanism of waste management, the Environmental Protection Fund, environmental tax on waste disposal, waste, economic instruments, extended producer responsibility.