

механізмі повинні бути рівні економічній оцінці збитку або бути менше його.

В політичній боротьбі за владу, за вплив на маси застосовуються найбільш вагомі економічні оцінки збитку, розраховані на основі показників національного багатства і суцільного бажання людей платити за чисту оточуючу середовище.

П'ята проблема - проектування і реалізація економічного механізму природопольовання. Загальна концепція економічного механізму природопольовання докладно викладена в законі України от оточуючій середовищі. Разом з тим реалізація цієї концепції йде незадовільно. Тут існують як причини, пов'язані з загальним економічним кризисом в країні, так і причини наукового плану. Перше - незважаючи на те, що економічний механізм природопольовання є складовою частиною (підсистемою) загального механізму економіки існують пропозиції його самостійної реалізації. Такий підхід звичайно в корені невірний. Друге - здійснюються окремі розрізнені спроби реалізації окремих елементів механізму. До цих пор не розроблено загальної плану створення і послідовної реалізації такого механізму.

Наконець третє - перехідний період складається з трьох етапів. Початковий етап - "розморозити", середній - сам перехід, т.е. зміни, останній - "заморозити".

Якщо перший і другий етапи частково реалізовані, то третій етап "заморозити" ніким не реалізується. Постійний "перехід" веде до нестабільності механізму. Це основні проблеми економічного механізму природопольовання.

В даній статті була здійснена спроба осмислення проблем економіки природопольовання перехідного періоду. Як показує аналіз вирішення цих проблем дуже складно.

SUMMARY

The problems of economic nature resources using in transition period are defined: investment reducing, accumulation and use nature protection funds, environmental pollution under production abatement circumstances, projection and realisation of economical instruments of nature resources using.

УДК 330.15

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВІДХОДІВ В УКРАЇНІ

Мищенко В. С., д-р екон. наук, проф.,

Виговська Г. П., канд. техн. наук

Висока питома вага сировинних галузей в народному господарстві України, матеріало- і енергомістка структура економіки, та застаріла технологічна база виробництва зумовлюють утворення значної кількості відходів, що забруднюють навколишнє природне середовище і призводять до його деградації. Незважаючи на зниження обсягів щорічного утворення промислових відходів у зв'язку із зменшенням видобутку та переробки корисних копалин і скороченням обсягів

випуску промислової продукції, при виготовленні якої утворюються відходи, накопичення відходів прогресує.

За станом на 1995 рік в Україні загальна маса накопичених відходів перевищила 25 млрд.т, що в розрахунку на кв.км площі території України складає близько 40 тис.т. Україна відноситься до країн з найвищими питомими та абсолютними показниками утворення та накопичення відходів. Якщо в 1980 році на 1 жителя України припадало 240 т накопичених відходів, в 1990 р. 318 т, в 1994 р.- 400 т.

Найбільш забрудненими регіонами залишаються Донбас та Придніпров'я, де практично вичерпані можливості розміщення відходів. Через накопичення відходів зростає техногенне навантаження на навколишнє середовище та порушується екологічна рівновага. Відходи нагромаджуються у вигляді відвалів, звалищ, териконів, шламосховищ, тощо, площі яких сягають до 200 тис.га і вони щорічно збільшуються на 3-6 тис.га. Внаслідок горіння териконів, пилоутворення, мінералізації підземних вод деградує земля, спотворюються ландшафти, погіршується здоров'я людей.

Основними джерелами утворення багатотоннажних промислових відходів в Україні є підприємства видобувної, переробної, металургійної, енергетичної, хімічної та інших галузей промисловості, кількість яких складає близько 10 тисяч і які розташовані по всій території України.

Особливо слід відзначити підприємства гірничодобувної та гірничозбагачувальної галузей промисловості, на яких щорічно утворюється до 0,5-0,6 млрд.т відходів. Згідно даних статистичної звітності за формою N 70- ти найбільша кількість відходів в 1995 році була утворена в Дніпропетровській області.

На підприємствах металургійної промисловості, утворюється близько 15 млн.т металургійних шлаків, в т.ч. по Луганській області- близько 8,2%, по Дніпропетровській- 38,7%, по Донецькій- 42,4%, по Запорізькій-9,1%, значна частина шлаків- на підприємствах Харківської, Житомирської, Київської, Миколаївської та Одеської областей, основна частина шлаків кольорової металургії утворюється в Кіровоградській області.

Основними постачальниками золошлакових відходів є теплові електростанції. Обсяги утворення золошлакових відходів в 1995 році становили 12,8 млн.т, 40% з них утворюються на електростанціях Донецької області, 20%-в Придніпров'ї, 15% в західних областях, по 10% - в північно-західній і північно-східній частинах України.

Багатотоннажні відходи вуглевидобутку та вуглезбагачення утворюються на вугільно-добувних та переробних підприємствах. Обсяги утворення цих відходів становили в 1995 р. 53,6 млн.т що в регіональному розрізі складає: Донецька область- 47%, Луганська- 32,8%, Дніпропетровська- 8%, Львівська- 7,8%, Кіровоградська- 4,4%.

Хімічна промисловість України має багатогалузеву структуру і представлена десятками підприємств, на яких утворюються значні обсяги відходів. Тільки на 7 найбільших з них щорічно утворюється близько 6 млн.т відходів.

Відходи стали одним з найбільш вагомих факторів забруднення навколишнього середовища. Горіння териконів, інфільтрація хвостосховищ та звалищ, пилоутворення, інші фактори міграції шкідливих речовин з відходів призводять до забруднення підземних і поверхневих вод, атмосфери, погіршення стану земельних ресурсів і, врешті, згубно діють на здоров'я людей. Накопичення відходів на

окремих територіях обумовило загальну деградацію навколишнього середовища.

Особливу небезпеку становлять токсичні відходи, що містять сполуки хлору, важких металів, пестициди та інш. Обсяги їх утворення навіть в умовах спаду виробництва складають щорічно біля 100-120 млн.т. Загальний обсяг накопичення токсичних відходів на початок 1996 р. перевищив 4,0 млрд.т.

Вчені і фахівці різних галузей науки та виробництва ще у 80-ті роки дійшли до висновку, що розрив між прогресуючим накопиченням відходів і заходами по їх утилізації та знешкодженню загрожує різким поглибленням екологічної кризи. В той же час відбувається зростання витрат на одержання первинної сировини для промислового виробництва. В останній час до цих факторів додається проблема ресурсної залежності України від зовнішніх джерел багатьох видів сировини, яка посилює увагу до вторинного ресурсокористування.

Відходи є важливим, але недостатньо використовуваним резервом ресурсозбереження. Вони можуть застосовуватись у багатьох галузях промисловості, замінюючи значну кількість природних нерудних матеріалів в будівництві і виготовленні будівельних матеріалів, рудних концентратів в металургії, деревини, полімерів, текстилю, комбікормів, тощо. Їх використання сприяє збільшенню випуску промислової продукції, товарів народного споживання і в той же час охороні навколишнього середовища від забруднення.

Ретроспективний аналіз використання відходів виробництва і споживання в Україні показує, що це ефективно джерело цінних ресурсів використовується незадовільно, а в останні роки стан використання відходів постійно погіршується. Введення в 1981 році загальнодержавного планування використання вторинних ресурсів сприяло збільшенню обсягів залучення їх до виробництва. Так, наприклад, за 1981-1985 рр. використання золошлакових відходів виросло на 27%, відходів деревини- на 25%, шлаків сталеплавильного виробництва- на 23%, відходів вуглезабагачення- в 2,3 рази. Протягом 1986-1988 рр. в результаті адміністративного тиску на підприємства загальні обсяги використання вторинних ресурсів також постійно збільшувались. За ці три роки використання сировини полімерної вторинної зросло в 2,7 рази, фосфогіпсу- на 54%, шлаків сталеплавильного виробництва- на 42%, відходів вуглезабагачення- на 50%. Загальні обсяги використання всіх видів відходів в 1988 році перевищили 220 млн.т, а їх доля в загальній кількості споживання сировини становила близько 13%.

На протязі останніх (1989-1994) років спостерігається стійка тенденція зниження обсягів використання відходів (щорічно в середньому на 20% в порівнянні з попереднім роком, а у 1995 році- більш ніж на 40%). Зокрема, протягом цих років знизилосся використання макулатури- на 70%, деревини- на 80%, шлаків сталеплавильного виробництва- на 68%, відходів вуглезабагачення- на 57%, сировини полімерної вторинної- на 80%, фосфогіпсу- на 95% тощо. Проведений аналіз показав, що тільки за рахунок зменшення обсягів використання окремих видів відходів було втрачено: сировини полімерної вторинної- понад 350 тис.т., деревини- 25 млн. м. куб., сировини природної нерудної для виробництва будівельних матеріалів- більше 100 млн.т. та інше.

Таке зниження обсягів використання відходів не було зумовлено зменшенням обсягів їх утворення. Лише кілька з них використовуються повністю. Значною мірою це пояснюється загальним спадом виробництва, однак зменшення обсягів використання відходів відбувається більш високими темпами, ніж скорочення загальних обсягів промислового виробництва. Це свідчить про те, що серед багатьох факторів негативного впливу на обсяги використання відходів одним із визначальних є відсутність державного управління цим процесом. В умовах переходу до ринкових відносин в Україні не створений цілісний організаційно-економічний механізм управління вторинним ресурсоспоживанням. Затвердження Урядом України лімітів використання вторинних ресурсів поки що не дає позитивних результатів через відсутність дієвих економічних механізмів стимулювання використання відходів. Наприклад, у 1990 році ліміти використання вторинних ресурсів затверджувались по 60, у 1995 році - по 24 позиціях, та й ті не були виконані. Про недооцінення проблеми відходів свідчить і той факт, що статистична звітність по використанню відходів у 1990 році здійснювалась по 81, у 1995р.- тільки по 57 позиціях.

На даний час в системі державного регулювання поводження з відходами знайшли відображення лише заходи обмежуючого характеру. Мова йде про ліміти і платежі за розміщення відходів у навколишньому середовищі, які були впроваджені Законом "Про охорону навколишнього природного середовища". Але вони не справляють належного впливу на покращення стану проблеми відходів через низькі нормативи платежів за розміщення нетоксичних та інертних відходів. Система фінансово-економічних заходів по стимулюванню використання відходів в системі державного регулювання поводження з відходами в Україні взагалі відсутня. Навіть в затвердженому Кабінетом міністрів України Положенні про екологічний фонд в жодному із 14 перелічених напрямків використання коштів цього фонду не передбачається витратити їх на здійснення заходів по залученню відходів як вторинних ресурсів у господарський обіг, незважаючи на те, що частина цих коштів утворюється за рахунок плати за розміщення відходів.

Проведення продуманої довготривалої державної політики в галузі поводження з відходами особливо актуально в теперішній час, коли Урядом України розробляються шляхи та напрямки виходу з економічної кризи та формується модель сталого економічного розвитку країни.

Найбільш суттєвим елементом реалізації загальнодержавної політики у сфері поводження з відходами є створення і впровадження єдиної системи управління відходами на всіх рівнях господарювання, що, в свою чергу, потребує розробки і реалізації таких її складових, як законодавче, нормативно-технічне, економічне, інформаційне, організаційне регулювання.

В даний час в Україні ще не створено цілісного організаційно-економічного механізму управління в галузі відходів, що охоплював би все коло питань, пов'язаних з обмеженням утворення відходів, збільшенням обсягів їх використання, і як наслідок зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Зазначений організаційно-економічний механізм в галузі відходів має включати такі основні елементи:

- систему економічних обмежень (ліміти, квоти, нормативи і т. п.);

- систему економічних важелів і стимулів (платежі, штрафи, пільги, санкції і т.п.);

- систему фінансування і кредитування заходів по поводженню з відходами.

Визначаючи основні принципи формування нового організаційно-економічного механізму управління поводження з відходами, слід зважити на умови, в яких він буде функціонувати. В порівнянні з більшістю індустріально розвинутих країн в Україні процес постановки цих проблем і розробки відповідних рішень відбувається з великим запізненням. В країнах Західної Європи, в США та Японії вже давно розроблені та постійно вдосконалюються досить жорсткі системи нормативно-правових актів, стандартів та норм природокористування, діє чіткий механізм їх реалізації. На їх основі вживаються конкретні заходи по впровадженню екологічно чистих маловідходних ресурсозберігаючих технологій, наукоємних виробництв, високотехнічних способів переробки та знешкодження відходів.

Організаційно- економічний механізм управління поводження з відходами повинен забезпечувати ефективну взаємодію та координацію роботи різних державних і суспільних організацій, які займаються питанням використання природних ресурсів на державному, регіональному і місцевому рівні, а також підприємств, що використовують природні ресурси. Вони повинні бути незалежними в організаційному та фінансовому відношенні від виконавчих органів державної влади і діяти в рамках відповідних законів України. Тому для створення ефективного організаційно-економічного механізму природокористування важливе значення має розробка та впровадження відповідних законів.

Про пріоритетність впровадження правового регулювання поводження з відходами свідчить і весь світовий досвід.

В розвинених країнах з ринковою економікою існує розгалужене спеціальне законодавство щодо поводження з відходами, яке створювалось в основному у 70-80 роки і яке регулює різні сторони відповідної діяльності. У США це, наприклад, закон про видалення твердих відходів /1976р./, Закон про контроль за токсичними речовинами /1978р./, Закон про охону та відновлення ресурсів /1976 р./, Закон про контроль за відкритими гірничими розробками /1977 р./. У Франції- це Закон щодо знищення відходів і рекуперації або утилізації матеріалів /1975,1988 рр./, в Австрії- Закон про управління відходами /1990 р./, в Німеччині був прийнятий закон про видалення та повторне використання відходів виробництва /1986 р./.

Закони про відходи діють також в Англії, Данії, Нідерландах, Румунії, Фінляндії та інших країнах. Вдале поєднання обов'язків, прав і відповідальності в справі утворення та використання відходів, координовані законом спільні зусилля центральної влади і місцевих органів, уміле використання економічних важелів забезпечили зниження темпів росту обсягів утворення відходів по відношенню до темпів росту виробництва та підвищення рівня використання відходів.

Особливого значення надається світовим співтовариством створенню дієвої системи контролю щодо небезпечних відходів, що знайшло відображення у прийнятті у 1989 році "Базельської конвенції про контроль над транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх ліквідацією", заключний акт якої підписали 105 країн та Європейське

Співтовариство. Рядом країн було розроблене відповідне національне законодавство.

В Україні перші законодавчі норми щодо поводження з відходами були введені Законом "Про охорону навколишнього природного середовища". Вони стосувалися дозвільного порядку розміщення відходів, введення лімітів і плати за розміщення. Додаткові вимоги щодо виробництва, зберігання та видалення токсичних та інших відходів були впроваджені Законами України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", "Про пестициди та агрохімікати", а також "Кодексом України про надра".

Але в цілому діючі законодавчі норми не охоплюють всієї системи поводження з відходами та не визначають в достатній мірі взаємовідносини в цій галузі.

Неврегульованість питань поводження з відходами призводить до багаточисленних випадків порушення норм екологічної безпеки, в тому числі завезення на територію України під виглядом сировини токсичних відходів.

Всі зазначені обставини зумовили необхідність розробки проекту Закону "Про відходи".

В своїй загальній частині проект Закону виходить з європейських і світових принципів вирішення проблеми відходів, таких як пріоритет охорони здоров'я і захисту природного середовища, попередження і мінімізація небезпечних відходів, розробка і впровадження екологічно чистих технологій, розвиток технологій по утилізації відходів.

Загальна політика законодавчого регулювання, відображена в проекті Закону, спрямована на те, щоб:

- обмежити подальше утворення та накопичення відходів;
- стимулювати процес залучення відходів у виробничий цикл як вторинних матеріально-сировинних ресурсів;
- забезпечити екологічно обгрунтоване видалення тих відходів, які не підлягають утилізації.

В системі законодавчого регулювання поводження з відходами визначальними стали такі напрямки:

- встановлення обов'язків виробників відходів як центрального суб'єкта правовідносин у цій сфері;
- встановлення повноважень органів державної влади і функцій органів управління;
- визначення кола спеціально уповноважених органів управління відходами і їх функцій;
- формування комплексу загальних і спеціальних вимог щодо екологічно безпечного використання, знешкодження та транскордонного перевезення відходів;
- встановлення комплексу економічних стимулів для ефективного використання відходів.

Світовий та вітчизняний досвід, наукові обгрунтування свідчать, що залучення відходів виробництва і споживання у відтворювальний цикл як вторинних ресурсів - один із найважливіших шляхів заощадження природних ресурсів і підвищення ефективності виробництва. В цілому рівень використання вторинних ресурсів правомірно розглядати як один з найважливіших показників, що характеризують ефективність суспільного виробництва.

Виходячи з того, що система фінансово-економічних заходів по стимулюванню використання відходів в законодавстві України взагалі

відсутня, одним з основних завдань законодавства про відходи стало впровадження системи економічних важелів регулювання поведінки з відходами, перш за все, для стимулювання їх використання. При цьому враховується, що відходи є не тільки основними забруднювачами навколишнього природного середовища, але одночасно і носіями корисних компонентів і енергії. На їх основі можуть вирішуватись завдання ресурсозбереження та раціонального використання природних ресурсів.

В проекті Закону "Про відходи" передбачається можливість стимулювання використання відходів шляхом:

- зменшення податку на прибуток (доход) від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів в залежності від масової долі відходів у складі сировини;

- пріоритетного державного кредитування;
- надання спеціальних державних субсидій на зменшення процентів на банківські кредити;
- транспортних дотацій та інш.

Законом передбачається лише можливість надання пільг. Доцільність же запровадження названих пільг повинна вирішуватися окремо в кожному конкретному випадку і лише для тієї номенклатури відходів, яка має найважливіше значення для економіки України. При цьому номенклатура відходів повинна затверджуватися Кабінетом міністрів. Розмір пільги повинен залежати від масової долі відходів у складі сировини.

Такі заходи мають сприяти зацікавленості виробників у збільшенні обсягів використання відходів. До того ж слід зазначити, що збільшення обсягів використання відходів може бути здійснено без додаткових витрат, оскільки технології та устаткування по їх переробці уже існують.

SUMMARY

The statistic data about the volume of forming of wastes in the main fields of industry are presented, the main directions of their secondary using were analysed. The problems of increasing of effectiveness of management of secondary material resources, the problems of creation of national bank of information, of improvement of the system of standartization and regulation are considered.