

## ЕКОНОМІКА І УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Алла МЕЛЬНИК, Олександр ДЛУГОПОЛЬСЬКИЙ

### **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА В ЇЇ ЕФЕКТИВНІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ**

*Проаналізована значущість державних витрат на охорону довкілля, систематизовано види екологічної небезпеки, дана оцінка інструментам екологічної політики, які доцільно використовувати в XXI столітті для попередження загрози екологічної деградації.*

В економіці публічного сектора, матеріальну основу якого складають доходи і видатки державного та місцевих бюджетів, значна роль відводиться фінансуванню охорони навколишнього природного середовища, якість якого виступає необхідною умовою підтримки збалансованого еколого-економічного розвитку країн світу в XXI столітті. Актуальність державного фінансування охорони довкілля зумовлюється негативними тенденціями екологічної деградації, які вийшли далеко за межі національних держав і стосуються сьгодні усього світу (наприклад, зростання обсягів небезпечних газів в атмосфері, забруднюючих речовин в ґрунтах та воді). Більшість країн світу намагаються об'єднати зусилля щодо попередження екологічної катастрофи. Це досягається шляхом укладання договорів, конвенцій, здійсненням наукових програм, що пов'язані з вивченням структури і динаміки біосфери, оцінкою допустимого навантаження на навколишнє середовище. Організаційним центром механізму здійснення міжнародних конвенцій і угод є Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), яка була заснована Генеральною Асамблеєю ООН в 1972 р. В наш час під егідою ЮНЕП здійснюється понад 100 міжнародних проектів з охорони довкілля в різних районах земної кулі.

В 1972 р. у Стокгольмі відбулась перша конференція ООН з охорони навколишнього середовища і розвитку, в результаті якої була усвідомлена необхідність переходу від концепції невпинного економічного росту до концепції виживання. В 1992 р. у Ріо-де-Жанейро була проведена друга конференція ООН з цих питань, в якій взяли участь 114 глав держав, дипломати з 178 країн світу та представники 1600 неурядових організацій, що засвідчує надзвичайну стурбованість світової спільноти станом довкілля, який суттєво погіршується з року в рік [1, 205–206; 2]. Зазначене актуалізує дослідження проблематики модернізації державної політики в сфері охорони довкілля.

---

© \_\_\_\_\_, 2008.

*Дослідження присвячене* аналізу державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища, формуванню комплексу рекомендацій щодо активізації зусиль усіх суб'єктів публічного сектора економіки (як державних, так і недержавних) в сфері екологічної безпеки. *Основними завданнями* статті є: ідентифікація основних типів екологічних загроз, які постають перед державами у XXI столітті, моделювання способів і напрямків взаємодії інституцій публічного сектора в сфері захисту навколишнього природного середовища, оцінка інструментарію державного регулювання природоохоронної діяльності та розробка пропозицій з удосконалення державної політики у сфері охорони довкілля.

Проблеми державного регулювання у сфері екології *знайшли відображення в працях багатьох зарубіжних економістів* (Д. Бромлей, П. Кромарек, Т. Міселі, К. Сегерсон, Т. Сміт, Р. Ставінс, Н. Реймерс), а також низки *вітчизняних вчених-науковців* (В. Боков, Г. Виговська, Н. Кривокульська, А. Лущик, В. Міщенко, А. Никифоров, І. Розпутенко, Е. Снежко, С. Чистов). Проте на сьогодні *актуальним завданням* вбачається не стільки оцінка інструментарію екологічної політики, скільки формування концептуальних положень щодо реакції усіх інституцій публічного сектора на екологічні загрози, моделювання способів їх взаємодії та координації щодо розв'язання глобальних, національних та локальних екологічних криз.

Згідно до підходів західноєвропейських вчених [3; 4; 5], прийнято виділяти декілька видів екологічної небезпеки, які актуалізують необхідність державного фінансування заходів з охорони довкілля:

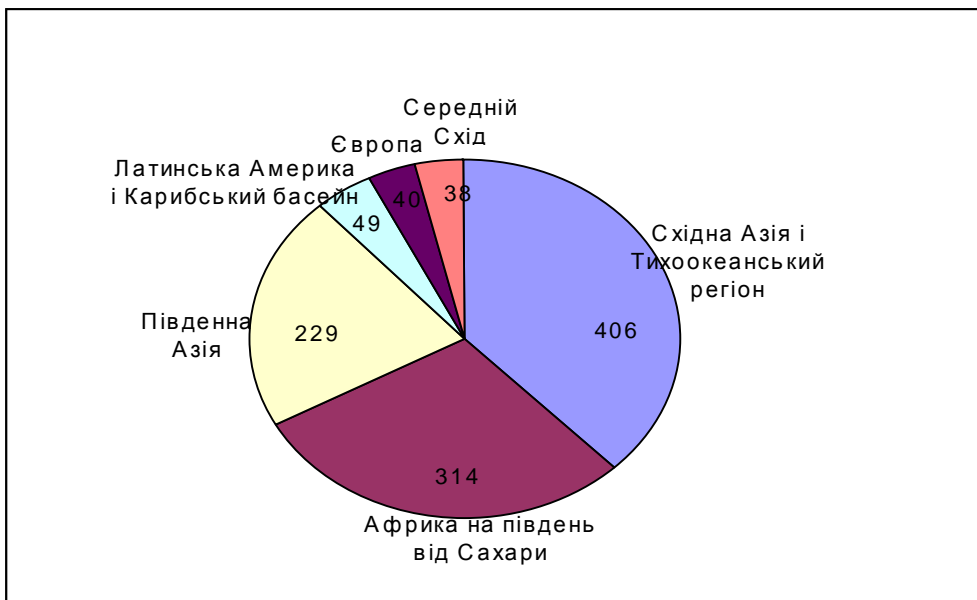
- соціально-екологічна небезпека, пов'язана з погіршенням середовища проживання людей і створенням ризику загрози життю людей, зумовленого можливістю виникнення техногенних аварій, природних стихійних лих, епідемій;
- біосферно-екологічна небезпека, пов'язана із загрозою порушення природної рівноваги, деградацією ландшафтів, зникненням видів рослин і тварин тощо;
- ресурсно-екологічна небезпека, пов'язана з небезпекою погіршення природно-ресурсного потенціалу, деградацією природних ресурсів, втратою ресурсами властивостей до відновлення, їх забрудненням.

Оскільки екологічна шкода довкіллю часто набуває форм, які виходять за межі національних кордонів, фінансування витрат для проведення екологічної політики повинно здійснюватись як на державному, так і на наднаціональному рівнях. Найтипівішими прикладами екологічної шкоди, яка виходить за національні межі, є:

- транснаціональна шкода. Наприклад, кислотні дощі негативно впливають на довкілля в сусідній країні. В такому випадку права власності можуть бути точно визначені, але витрати, що пов'язані з досягненням результатів на дво- чи багатосторонніх переговорах, перешкоджають ефективному вирішенню проблем;
- міжнародна шкода. Наприклад, в океанах провадиться надмірний вилов риби і забруднюється вода, або відбувається руйнування озонового шару. В такому випадку права власності на міжнародне суспільне благо є "розмитими", а видатки на досягнення рішень – вкрай високі, оскільки усі країни світу теоретично повинні бути учасниками регулювання за допомогою переговорів. Так, зокрема, екологічна криза у Керченській протоці восени 2007 р. показала, що українська держава виявилась неефективною в сфері захисту економічних інтересів своїх громадян, оскільки урядовці Росії та України не змогли домогтися чіткого визначення морських

кордонів та забезпечити дисципліну на морі, а Україна не змогла витребувати компенсацію від російських судновласників, застарілі судна яких забруднили море тисячами тонн мазуту та сірки. Оцінити реальні втрати жителів Криму від завданої екологічної шкоди досить важко, адже вони стосуються не тільки витрат на відновлення екологічного балансу, але й втрат від скорочення обсягів рибних промислів та зменшення кількості відпочивальників упродовж наступних років.

Сьогодні, як відмічають фахівці-екологи [6, 23–26], поряд з нафтовою кризою підірвати світове економічне зростання загрожує дефіцит прісної води. З проблеми бідних країн Африки та Азії водна криза переходить в категорію актуальної загрози для розвинутих і перехідних економік. По всьому світу 1,1 млрд. людей ледь-ледь можуть дістати воду для пиття і ще 2,6 млрд. – мало обізнані з базовими санітарними нормами у вигляді водогінних та каналізаційних систем (рис. 1).



**Рис. 1. Чисельність людей, які не мають доступу до чистої води в регіональному розрізі, 2006 р., млн. чол.**

Інтенсивне використання води в промисловості, сільському господарстві, а також для надання житлово-комунальних послуг поступово виснажує її світові ресурси і ставить людство у велику залежність від ресурсу води. За оцінками експертів ООН, в 2025 р. в світі знадобиться на 22% більше води, ніж вона є в розпорядженні людей сьогодні [7]. Щорічне світове споживання прісної води за період 1995–2000 рр. зросло з 3790 куб. км до 4430 куб. км, а за прогнозними розрахунками, в майбутньому очікується, що глобальне споживання води буде зростати на 10–12% кожні 10 років і до 2025 р. сягне 5240 куб. км.

Актуальність “водної кризи” за останні декілька років вивела інфраструктуру водопостачання в топ-лист найбільш пріоритетних сфер для інвестування. Згідно

Копенгагенського консенсусу<sup>1</sup>, якщо у 2004 р. найбільш вдалими для витрачання інвестиційних ресурсів проектами були визнані профілактика ВІЛ/СНІДу, забезпечення мікроелементами і продуктами харчування для боротьби з голодом і торгова лібералізація, то вже у 2007 р. – профілактика ВІЛ/СНІДу і водопостачання. В зв'язку з загостренням проблеми дефіциту води, у Великобританії, Франції, Бельгії та Фінляндії зростання цін на воду значно випереджало темп інфляції і перевищило в деяких країнах уже в 2000 р. 1,5 дол. США за 1 куб. м (табл. 1).

Таблиця 1

**Ціни на воду в деяких країнах світу, 2000 р. [8]**

| Країна         | Ціна у дол. США за 1 куб. м |
|----------------|-----------------------------|
| Німеччина      | 1,91                        |
| Бельгія        | 1,54                        |
| Франція        | 1,23                        |
| Великобританія | 1,18                        |
| Італія         | 0,76                        |
| Фінляндія      | 0,69                        |
| Швеція         | 0,58                        |
| Іспанія        | 0,57                        |
| США            | 0,51                        |
| Австралія      | 0,50                        |
| Канада         | 0,40                        |
| Україна        | 0,16                        |

Україна в списку представлених країн має найнижчі ціни на воду. Проте використання свіжої води (включаючи прісну та морську) уже в 2005 р. склало 10188 млн. куб. м. В той же час скидання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти становило 3444 млн. куб. м, що пов'язано з нестачею і поганим експлуатаційним станом очисних споруд, потужність яких становить 7688 млн. куб. м, при загальному водовідведенні у 8900 млн. куб. м [9, 491–496].

Споживаючи найбільшу кількість водних ресурсів, головними потенційними інвесторами у інфраструктуру водопостачання є аграрний сектор і енергетика, оскільки саме вони могли б здійснити радикальні зміни в цій сфері як з точки зору більш кваліфікованого менеджменту, так і з позицій нетрадиційних підходів та інноваційних технологій. Проте багато фахівців притримуються позиції, що вода має залишатися суспільним благом, а тому не повинна бути віддана під контроль приватного сектора. Як відзначає у своїх виступах виконавчий директор WaterAid Б.Фрост, "необхідним є беззаперечне визнання, що водні ресурси – суспільне благо, і що уряд несе відповідальність за гарантування своїм громадянам доступу до базових водних і санітарно-каналізаційних послуг" [6, 25]. Однак існують і інші думки. Віце-президент ЄБРР Б.Шмодгнерова в ході Європейського політичного самміту з проблем водного забезпечення, який відбувся у 2007 р., підкреслила необхідність перевести управління водними ресурсами на комерційну основу, що

<sup>1</sup> Проект за участю провідних світових економістів.

сприяло б гарантуванню ефективності та доцільності інвестицій, поліпшенню фіскальної дисципліни.

Проблему інвестування екологічних об'єктів, що належать до публічного сектора, можна вирішувати і через організаційну реструктуризацію. Так, зокрема, відносним компромісом між чиновниками і бізнесом можуть стати компанії, організовані у формі державного і приватного партнерства, які б суміщали в собі позитив публічного сектора (наприклад, можливість дешевого залучення капіталу) та підприємництва (наприклад, повторне використання води у виробництві, зниження вартості транспортування, розробку альтернативних підходів для отримання прісної води).

Загалом, проблема інвестування об'єктів публічного сектора значною мірою вирішується через механізм ціноутворення на послуги, які він надає. Плата за послуги (добровільна або обов'язкова) в більшості країн розглядається як одне з найважливіших джерел фінансування комунальних послуг. Практично використовується змішана система покриття витрат на ці послуги – за рахунок легального оподаткування і за рахунок сплати споживачів. Якщо послуга фінансується через податки, платник вносить свою частку незалежно від кількості і якості послуг, якщо за плату споживачем – плата залежить від виду послуг та їх споживання. Прихильники механізму прямої плати за послуги відзначають такі переваги цієї форми фінансування: зниження марнотратства при споживанні послуг, пов'язаних з споживанням природних ресурсів; забезпечення більш чіткої уваги щодо бажаного рівня і вартості надання послуг; дотримання справедливості щодо отримання доходів від споживачів послуг; підвищення ефективності роботи служб, що їх надають. Разом з тим, світова практика показує, що застосування механізму прямої плати за послуги ефективніше там, де рівень їх використання може обліковуватись, механізм загального оподаткування – де споживання послуг носить колективний характер або важко обліковується. В світовій практиці застосовується і варіант, коли плата за послуги встановлюється у вигляді податку на нерухомість, що є чимось середнім між податком і прямою платою за послуги.

В країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні, проблема запровадження прозорого механізму сплати за послуги водо-, газопостачання ускладнюється недостатнім забезпеченням квартир лічильниками, що загострює кризу неплатежів в галузі, призводить до неекономного використання цих ресурсів.

Загальновідомо, що досить часто процес соціально-економічного розвитку супроводжується впровадженням технологій, які містять негативний зовнішній ефект для навколишнього середовища (наприклад, фармацевтичне та хімічне виробництво, виробництво ядерної зброї). Однак це не означає, що необхідно уникати подібних новацій задля припинення нанесення шкоди довкіллю. Проблема полягає лише в порівнянні вигод і втрат, що пов'язані зі шкодою екології, та здійсненні такої діяльності лише до межі, де зменшувальні граничні суспільні вигоди зрівнюються зі зростаючими граничними суспільно необхідними видатками. Тобто, необхідне визначення оптимального ступеня деградації навколишнього середовища.

Показник оптимального рівня деградації навколишнього середовища, як правильно зазначає І. Розпутенко, пов'язаний з потенційною місткістю екосистеми

(її спроможністю виправляти екологічну шкоду та самовідтворюватися) і має безпосереднє відношення до проблеми допустимого розвитку [10, 190]. За умов відсутності регулюючих заходів держави може проводитися така господарська діяльність, яка призводить до зниження економічної цінності екологічних ресурсів країни. Це може призвести до перевищення надходження доходів, які забезпечуються самою цією діяльністю. В такому разі про розвиток можна лише говорити в контексті стабільності та допустимості. При застосуванні регулюючих механізмів ця діяльність також може здійснюватись, проте в значно менших масштабах. Для того, щоб економічний розвиток був допустимим, надходження доходів від цієї діяльності повинно, як мінімум, бути еквівалентним витратам, що покладені на суспільство. Проте реальна оцінка витратів в сфері економіки навколишнього середовища є досить складною. Відсутність прав власності щодо довкілля означає, що зовнішні витрати в багатьох випадках не визнаються, а вигоди від зменшення шкоди навколишньому природному середовищі, як правило, не можуть бути привласнені. Відсутність процедури обліку цих зовнішніх ефектів може призводити до завищеної віддачі від різних видів господарської діяльності, що чинять шкоду навколишньому середовищу, і применшенню віддачі від підприємств, які включають у свої витрати значний компонент на охорону довкілля.

Спроби встановити вартість екологічної шкоди ґрунтуються або на опосередкованих показниках (наприклад, ступінь зниження цін на житло поблизу аеропортів і залізниць, рівень захворюваності населення, яке проживає на забруднених територіях), або на дослідженнях готовності оплачувати витрати, в рамках яких громадянам пропонують відповісти, скільки вони готові заплатити для недопущення чи виправлення шкоди навколишньому середовищу. В кращому випадку, такі оцінки є лише наближеними і служать якісними орієнтирами при прийнятті рішень щодо розподілу ресурсів.

Складною проблемою є також неспроможність врахування витратів користувачів, що стосуються вичерпання ресурсів і деградації навколишнього середовища, оскільки значна частина збитків, що наносяться навколишньому середовищу, має незворотній характер. Визначення витратів користувача означає те, що вплив поточної політики на збереження екологічного капіталу для майбутніх поколінь повинно враховуватися в рішеннях щодо розподілу ресурсів. Проте оскільки на питання про те, який обсяг екологічного капіталу повинно споживати певне покоління, ні теорія, ні практика не дають однозначної і чіткої відповіді, оцінка витратів користувача є ускладненою. Наразі, значення категорії "витрати користувача" полягає лише у якісних наслідках – в рішеннях щодо розподілу ресурсів повинна бути відображена, принаймні, поінформованість щодо майбутніх наслідків таких рішень.

Оскільки навколишнє середовище є прикладом суспільного блага, то уряду доцільно усіляко заохочувати збереження довкілля. Серед низки інструментів екологічної політики держави (адміністративне і правове регулювання, моральне переконання, субсидіювання і оподаткування) в умовах ринку на особливу увагу заслуговують:

1) санкції щодо порушників екологічного законодавства. З підприємств-забруднювачів довкілля в більшості країн світу стягуються великі штрафи, які згодом спрямовуються на фінансування заходів щодо збереження та відновлення екологічного капіталу країни;

2) екологічні податки, які виступають своєрідною формою прогресивного оподаткування забруднювачів довкілля, оскільки їх сплачують лише ті суб'єкти господарювання, що здійснюють масштабні викиди шкідливих речовин в повітря, воду чи ґрунти. При цьому зростання обсягів викидів означає підвищення податкового тиску на забруднювачів;

3) ліцензії на забруднення. Багато країн світу запроваджують практику "торгівлі правами на забруднення", згідно якої підприємствам – потенційним забруднювачам довкілля пропонується придбати ліцензію (дозвіл) на викиди певного обсягу шкідливих речовин, що, з одного боку, стимулює конкуренцію між виробниками стосовно захисту довкілля. Підприємства, які не використали ліцензію в повному обсязі, можуть продати своє право на забруднення фірмам, які перевищили ліміт викидів. З іншого боку, кошти від такого адміністративного заходу держава використовує для відновлення навколишнього природного середовища;

4) застава, що повертається. З підприємств – потенційних порушників екологічного законодавства в адміністративному порядку стягується застава (у вигляді майна чи грошових засобів), яка покладає тягар доказів боротьби з забрудненням на фірму, що вимагає повернення застави, оскільки в разі юридичної неспроможності підтвердити свою непричетність до завданої екологічної шкоди застава не підлягає поверненню;

5) дотації на охорону навколишнього середовища, які направляються на компенсацію витрат для тих економічних агентів, хто добровільно обмежує обсяг продукovanого ним забруднення (наприклад, дотації на впровадження сонячних чи вітрових енергетичних установок, для створення лісосмуг, що запобігають ерозії ґрунтів).

Хоча всі перераховані інструменти мають наслідки для державного бюджету, зокрема стосовно адміністративних витрат, пов'язаних з їх реалізацією, проте лише дотації є інструментом, безпосередньо пов'язаним з урядовими видатками. Фактично державні видатки, пов'язані з реалізацією екологічної політики, охоплюють субсидії виробникам, державні видатки на технічне обслуговування і експлуатацію, інвестиційні державні видатки. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє дати характеристику державним екологічним витратам в різних їх проявах (табл. 2).

В кінці XX століття почала формуватись концепція нових інструментів екологічної політики, запропонована К.Сегерсоном, Т.Міселі, Р.Ставінсом [11, 109–130; 12, 109–124], згідно з якою поряд з традиційними регуляторами охорони довкілля повинні прийматись до уваги також інформаційні інструменти (відкритість і доступність інформації), добровільні екологічні угоди, програми з вирішення складних екологічних проблем, наприклад, з утилізації відходів.

## Види державних екологічних витрат

| Види державних витратків                                      | Цільова установка                                     | Характеристика  |
|---|---|---|
| 1. Субсидії виробникам  | Встановлення обладнання для боротьби із забрудненнями | Створює мало стимулів до скорочення рівня викидів чи використання найефективнішого методу забезпечення такого скорочення  |
| 2. Державні витрати на технічне обслуговування і експлуатацію | Підтримка природної екосистеми в належному стані      | Підтримувана в оптимальному стані мережа шляхів сприяє підвищенню ефективності споживання палива транспортними засобами (економія ресурсів і зниження обсягів викидів); екологічні витрати, що забезпечують ефективність виробництва і передачу електроенергії, зменшують енерговитрати і деградацію навколишнього середовища внаслідок шкідливих викидів |
| 3. Інвестиційні державні витрати                              | Економія на масштабах виробництва                     | Великі енергетичні проекти та проекти збереження сільськогосподарських угідь можуть мати високу норму рентабельності, коли застосовуються економічно коректні форми аналізу витрат і вигод, однак відсутність організаційних можливостей в національних органів влади в сфері такої оцінки не дозволяє багатьом урядам визнати ці потенційні вигоди       |

Беззаперечний факт вичерпності більшості природних ресурсів актуалізує розробку наукових теорій, переважно інституціонального напрямку, що намагаються розв'язати проблему неузгодженості дій урядових інститутів та різноманітних міжнародних організацій стосовно захисту і збереження довкілля. Найбільш відомими на сьогодні є теорія перерозподілу майнових прав Р. Коуза та концепція ієрархії майнових прав Д. Бромлея і Е. Острома [13, 187–190; 14, 3–17]. Згідно до теорії перерозподілу майнових прав на природні ресурси Р. Коуза, перерозподіл майнових прав відбувається за двома основними напрямками: ідіосинкратична реаллокація – ідентифікація учасників процесу перерозподілу майнових прав з позицій врахування значущості екстерналій (наприклад, проведення комерційних аукціонів з використанням максимальної аукціонної плати, аукціонний продаж квот на видобуток ресурсів); неспецифічна реаллокація – перерозподіл не супроводжується значними зовнішніми ефектами (наприклад, має місце включення результатів в контракти). За концепцією ієрархії майнових прав розглядається концепція “закладених” інститутів, яка полягає в тому, що для більшості ресурсів існує безліч рівнів реалізації майнових прав, починаючи з права держави або національного уряду встановлювати загальні умови майнових прав та здійснювати контроль за використанням ресурсів, і завершуючи правом індивідуальних користувачів ресурсів приймати інвестиційні та виробничі рішення з розробки чи відновлення ресурсів. Між цими двома крайніми полюсами існує безліч інших рівнів прийняття рішень. При цьому варто врахувати, що майнові права є важливою підсистемою суспільних інститутів.



Від захисту навколишнього середовища програють чи виграють різні групи населення, а розподіл цих вигод і втрат здійснює суттєвий вплив на готовність проводити ефективну екологічну політику. Існує точка зору [10, 195], яку ми підтримуємо, що охорона довкілля є своєрідним предметом розкошу, і вигоди від цієї діяльності зорієнтовані на багатих, які володіють і часом, і освітою задля ефективної лобістської діяльності. Йдеться про те, що багаті люди активніше використовують засоби відпочинку і розваг, в них є більше коштів і можливостей для того, щоб компенсувати негативні наслідки екологічної політики. Бідні ж не можуть дозволити собі відстрочити споживання, зробивши заощадження, а більш швидке вичерпання природних ресурсів їм необхідне для виживання. В політичному сенсі урядам промислово розвинутих країн важко протистояти бажанням чисельного середнього класу, а урядам країн, що розвиваються, – ігнорувати потреби бідних. Політичні труднощі з проведенням екологічної політики ускладнюються фактом, що саме ті, хто повинен витратити кошти на захист навколишнього середовища (промислові групи), мають можливість ефективно протидіяти таким політичним заходам.

Дослідження проблематики державної політики в галузі охорони довкілля має враховувати усі детермінанти, що визначають стан справ у цій складовій публічного сектора – можливість виникнення глобальних катастроф, негативні наслідки глобалізації, а, відповідно, появу проблем, які вимагають міждержавного вирішення; національні та, зокрема, галузеві особливості розвитку економіки, обумовлені рівнем її технологічного укладу; процеси децентралізації в розподілі повноважень і фінансових ресурсів, які притаманні усім країнам, в т.ч. Україні, що породжують необхідність проведення регіональної екологічної політики, політики окремих муніципальних утворень. Реалізація державної політики в сфері охорони довкілля в умовах децентралізації значною мірою делегується на рівень органів місцевого самоврядування. В першу чергу це стосується санітарного очищення населених пунктів, утилізації відходів.

Міжнародний стандарт (Європейський перелік відходів) передбачає класифікацію відходів на такі види: токсичні, безгосподарні, що мають ресурсну цінність, тверді побутові, негабаритні і рідкі побутові нечистоти [15, 3–24]. Основними принципами державної політики України в сфері поводження з відходами є пріоритетний захист навколишнього природного середовища і здоров'я людини від їх негативного впливу, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів, науково-обґрунтоване узгодження екологічних і соціальних інтересів суспільства щодо утворення і використання відходів. В країні сформована певна інституційна база для реалізації цієї політики, зокрема, Закон "Про охорону навколишнього природного середовища", Закон "Про відходи", Постанова Кабінету Міністрів України № 2034 "Про порядок ведення державного обліку і паспортизації відходів", правила надання послуг по збору й вивезенню твердих і рідких відходів, встановлені Держбудом України (наказ № 54 від 21.03.2000 р.). Розроблені екологічні програми міждержавного, державного і регіонального рівнів, визначено основні види робіт (очищення будинків від твердих відходів, знешкодження усіх видів відходів з їх максимальною утилізацією, вуличне

очищення, полив площі і тротуарів, літнє і зимове прибирання). Встановлено правила “поховання” відходів, вимоги до утилізації промислових небезпечних відходів.

Проте в контексті реалізації екологічної політики щодо санітарного очищення і утилізації в Україні залишається низка нерозв’язаних проблем. Вивезення і утилізація відходів не завжди відповідають вимогам екологічної безпеки, існуючого земельного і природоохоронного законодавства, нерідко здійснюються поза місцями, узгодженими з органами місцевої влади, низьким залишається рівень використання відходів. В 2005 р. в Україні утворення відходів I-III класів небезпеки склало 2411,8 тис. т, в той час як використання відходів – лише 811,3 тис. т [9, 502–505].

На ринку побутових відходів, який на сьогодні більш-менш сформований лише в сфері транспортування і відбору окремих видів вторинних ресурсів, діють жорсткі “правила гри”, що не дозволяють в повній мірі розвиватися так званому “сміттєвому бізнесу”, зокрема, дорожня обладнання і технології для сортування і переробки відходів, наявність чисельних преференцій у держкомпанії “Укрекокомресурси”, яка сама розробляє правила поведінки на ринку сміття, щорічне проведення тендерів на вивезення сміття незалежно від чинних договорів, висока вартість утилізації відходів в Україні порівняно з іншими країнами світу (табл. 3).

Таблиця 3

**Вартість утилізації відходів, 2004 р., євроцент / кг**

| Матеріал      | Португалія | Греція | Угорщина | Франція | Чехія | Польща | Україна |
|---------------|------------|--------|----------|---------|-------|--------|---------|
| Скло          | 0,63       | 1,99   | 0,80     | 0,36    | 1,89  | 0,24   | 2,23    |
| Полімери      | 12,11      | 6,17   | 5,40     | 17,79   | 8,21  | 0,72   | 12,63   |
| Папір, картон | 1,59       | 5,00   | 2,57     | 12,21   | 4,46  | 0,56   | 5,20    |
| Дерево        | 0,39       | 0,90   | 2,06     | 11,10   | 0,75  | 0,25   | 2,97    |
| Алюміній      | 5,27       | 0,84   | 1,40     | 4,45    | 3,27  | 0,82   | 16,44   |

*Примітка:* Сформовано за даними ВГО “Нова Формація”.

Одним з перспективних напрямків “сміттєвого бізнесу” є облаштування приватних полігонів для захоронення твердих побутових відходів. За розрахунками міжнародної компанії SULO, яка працює у сфері переробки твердих побутових відходів, будівництво в Україні європейського полігона з розрахунковою потужністю на 150 тис. жителів, терміном дії 10 років і загальним об’ємом відходів 3 млн. куб. м обійдеться приблизно в 4 млн. євро. Це стосується затрат на ізоляцію дна полігона з метою недопущення попадання фільтратів у ґрунтові води, дренаж для збирання фільтратів, обладнання для збирання і відведення газів, що накопичуються у

полігоні. При цьому поточні витрати на утилізацію 1 куб. м сміття становитимуть приблизно 0,65 євро, витрати на рекультивацію полігона після закінчення терміну експлуатації – приблизно 150 тис. євро [16].

На сьогодні, як справедливо відзначають Г.Виговська та В.Міщенко [17, 8-13], нарізла необхідність у розробленні та прийнятті спеціальних законопроектів, що регулюють діяльність, пов'язану з вторинними ресурсами, тарою і упаковкою, побутовими відходами. В рамках спеціальних законів мають бути відпрацьовані конкретні стимулюючі механізми, зокрема, зниження ставки оподаткування продукції з відходів, звільнення від оподаткування частини прибутку підприємств, які вкладають інвестиції в переробку відходів, введення транспортних дотацій, впровадження диференційованої плати за розміщення відходів тощо.

В аспекті екологічної безпеки комплекс заходів щодо утилізації відходів має включати мінімізацію обсягів утворення відходів, локалізацію та знешкодження токсичних їх видів, реабілітацію забруднених відходами територій тощо. В аспекті розширення ресурсних можливостей комплекс регулюючих заходів повинен охоплювати: визначення ресурсної цінності відходів і технологічних можливостей їх утилізації, обґрунтування найбільш ефективних напрямків їх використання, створення на основі ресурсно-технологічних передумов територіально-виробничих комплексів із замкнутими ресурсними циклами. Для відходів, які є залишками продуктів кінцевого споживання, потрібно у законодавчому порядку впроваджувати обов'язковість рециклінгу, а також акумулювання коштів для створення спеціальних фондів фінансування заходів з утилізації відходів. Для побутових відходів найбільш актуальним є впровадження комплексної системи збирання та утилізації ресурсних складників, роздільне збирання окремих компонентів, обов'язковість сортування, спалювання чи захоронення залишків, організація просвітницької роботи серед населення.

Серйозними проблемами є забезпечення комунальних служб механізмами з прибирання вулиць, біотермічними камерами, безкамерним устаткуванням, вибір полігонів для складування і утилізації твердих відходів, будівництва сміттєпереробних заводів. Зокрема, "сміттєва криза", що виникла у Неаполі (Італія) наприкінці 2007 р., ще раз підтвердила необхідність активізації та координації зусиль щодо розв'язання екологічної проблеми як з боку наднаціональних інституцій, державних і муніципальних органів влади, так і з боку громадян. В умовах дефіциту бюджетних коштів розв'язання таких проблем має йти по шляху диверсифікації джерел фінансування, застосування механізму державних (муніципальних) замовлень, залучення і підтримки приватного екологічного підприємництва.

#### ***Література***

1. Боков В. А., Луцки А. В. *Основы экологической безопасности: Учебное пособие.* –Симферополь: Сонат, 1998.
2. *Державне регулювання економіки: Навчальний посібник.* –К.: КНЕУ, 2000. – 316 с.
3. Smith T., Kromarek P. *Understanding US and European Environmental Law.* – London, 1989.

4. Von Weizsacker E. *Earth Politics*. – New York, 1994.
5. Реймерс Н. Ф. *Экология (теории, законы, правила, принципы, гипотезы)*. – М.: Россия молодая, 1994.
6. Снежко Е. Вода на вес золота // *Инвест-газета*. – 2007. – № 46. – С. 23–26.
7. *UNDP Human Development Report, 2006*.
8. *Watertech Online, 2001*.
9. *Статистичний збірник: Регіони України / За ред. Осауленка О. Г. Ч. 1.* – К., 2006.
10. Розпутенко І. *Управління державними видатками в перехідних економіках*. – К.: Основи, 1993.
11. Segerson K., Miceli T.J. *Voluntary Environmental Agreements: Good or Bad News for Environmental Protection?* // *Journal of Environmental Economics and Management*. – 1998. – № 36. – P. 109–130.
12. Stavins R. *Environmental Economics and Public Policy* // *Selected Papers of R.N. Stavins, 1998-1999. USA, 2003*. – P. 109–124.
13. Bromley D. W. *Economic Interests and Institutions: the Conceptual Foundations of Public Policy*. 1989. – New York. – P. 187–190.
14. Пахомова Н. В. Концепция иерархии имущественных прав на природные ресурсы // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 5: Экономика*. – 2005. – Выпуск 2. – С. 3–17.
15. *The Commission of the European Communities. Commission Decision of 3 May 2000* // *Official Journal of the European Communities*. L226, 6.09.2000. – P. 3–24.
16. Березовська Ю., Гамоля Н. *Цивілізація сміття* // *Контракти*. – 2005. – № 33.
17. Виговська Г. П., Міщенко В. С. *Про стан проблеми відходів / Труды II науково-технічної конференції "Нові технології та обладнання по переробці промислових та побутових відходів і їх медико-екологічне забезпечення" (17–20 лютого 2003 р., смт. Східниця)*. – К.: Знання, 2003. – С. 8–13.

Редакція отримала матеріал 20 грудня 2007 р.