

УДК 574.002.68

В.С. МІЩЕНКО, д.е.н., професор, завідувач відділу
Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, м. Київ

СФЕРА ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ: СТРАТЕГІЯ КРИЗОВОГО ПЕРІОДУ*

Розглянуто і обґрунтовано пріоритети державної політики у сфері поводження з відходами в період загострення фінансово-економічної ситуації в країні. До базових напрямів відповідної роботи віднесено удосконалення і посилення державного регулювання у сфері поводження з відходами, підтримку науково-технологічних розробок і зусиль щодо вирішення проблеми відходів, створення більш сприятливого бізнес-середовища і більш привабливих умов для інвестування у переробку відходів, мобілізацію місцевих фінансових ресурсів та їх поєднання з комерційним капіталом для реалізації регіональних програм поводження з відходами.

поводження з відходами, стратегічні пріоритети, державне регулювання, підприємництво, програмне забезпечення

Кризовий стан економіки у контексті вирішення проблеми відходів – це не тільки неминуче зменшення інвестиційних можливостей, але й, одночасно, зниження актуальності питання у свідомості як влади, так і населення. Виникає (і знаходить виправдовування) спокуса в черговий раз відсунути вирішення відповідних проблем на потім. Однак за ослабленням зусиль у цьому напрямку стоїть небезпека втратити обнадійливі надбання останнього часу. Адже прогресуюче накопичення відходів у містах і на виробництві триває і доходить критичних меж.

Завдання-мінімум полягає у продовженні здійснення планово-послідовних кроків у зазначеному напрямі. Однак при цьому виникає потреба у певному коригуванні завдань тактичного характеру щодо збереження стратегічних орієнтирів. За досвідом аналітичного моніторингу проблеми поводження з відходами в Україні та його узагальненням до базових напрямів відповідної роботи на цей час слід, на наш погляд, віднести такі:

- удосконалення і посилення державного регулювання у сфері поводження з відходами;
- послідовну підтримку науково-технологічних розробок і зусиль щодо вирішення проблеми відходів;
- створення більш сприятливого бізнес-середовища і більш привабливих умов для інвестування у відходи, мобілізацію місцевих фінансових ресурсів та їх поєднання з комерційним капіталом для реалізації регіональних програм поводження з відходами.

Розглянемо послідовно зазначені напрями діяльності.

1. У 2009 р. Уряд планує активізувати роботу з нормативно-правового і програмного забезпечення вирішення проблеми відходів*.

До основних заходів цього напрямку належать:

- розроблення Загальнодержавної програми поводження з небезпечними відходами;
- прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо поводження з відходами» (стосовно забезпечення ефективного функціонування системи збирання, заготівлі та утилізації відходів);
- прийняття Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» (пройшов перше читання у січні 2009 р.).

Програму щодо небезпечних відходів (її передувала відповідна концепція 2008 р.) почав розробляти Національний центр поводження з небезпечними відходами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Слід зазначити, що регламенти стосовно порядку підготовки концепції в частині її оприлюднення та громадського обговорення не були витримані, що створило негативну передумову для Програми.

Особлива роль щодо твердих побутових відходів (ТПВ) належить прийняттю Закону України «Про упаковку та відходи упаковки», який запроваджує механізм ак-

* Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток" (на 2009 рік та до 2012 року) . Проект //www.kmu.gov.ua (лютий 2009 р.)

*Статья опубликована по материалам XVII Международной научно-практической конференции «Экология, энерго- и ресурсосбережение, охрана окружающей среды и здоровье человека, утилизация отходов», г. Щелкино, АР Крым, 2009 г.



тивізації участі бізнес-структур у збиранні та утилізуванні відходів (на основі самоорганізації і самоконтролю). Суттєво, що зазначений закон розроблявся не з ініціативи Уряду, а за активної участі підприємницьких структур, тому є небезпека того, що його проходження у Верховній Раді України буде гальмуватись. Уряд вбачає альтернативу у збереженні державної компанії «Укрекокомресурси» і системи тарифного акумулювання коштів на переробку відходів тари і упаковки, однак за досвідом 2000–2008 рр. діяльність компанії не засвідчила своєї ефективності.

З іншого боку, проект Закону «Про упаковку та відходи упаковки» демонструє певну односторонність підходів. Він, зокрема, визначає національні орієнтири щодо рівня утилізації за роками. Однак ці рівні визначено загалом, а не за видами відходів як вторинної сировини. Крім того, зазначені орієнтири не враховують базового (досягнутого) рівня утилізації, без якого контрольні показники виглядають абстрактними. Все це свідчить про недостатність змістовної експертизи законопроекту, який ініціювався об'єднанням товаровиробників. Цей недолік необхідно виправити перед винесенням закону на друге читання.

Щодо програмного забезпечення поводження з ТПВ, слід здійснити перегляд раніше підготовлених документів. Держава муситиме відмовитись від своєї надмірної і дещо монополізованої ролі у виконанні програмних заходів, скоротивши таким чином свої фінансові зобов'язання. У цьому контексті доцільно:

- мінімізувати участь держави у створенні об'єктів базової інфраструктури через переорієнтацію на більш широке залучення приватного і місцевого капіталу;
- обмежитись підтримкою окремих (одного-двох) пріоритетних проектів;
- забезпечити подальше перенесення центру ваги у вирішенні проблеми ТПВ на місцевий рівень;
- в нормативно-правовому відношенні – розширити гарантії бізнесу у сфері сміттєпереробки, відкинувши надмірні побоювання щодо розміру пов'язаних з цим прибутків тощо.

2. Держава має більшою мірою опікуватись науково-технічними аспектами вирішення проблеми ТПВ, а також створенням у цій сфері вітчизняного проектно-технологічного забезпечення.

Науково-технологічний напрям у сфері поводження з відходами включає як безпосередньо науку, так і проектно-конструкторську діяльність. Виходячи з масштабного, перманентного характеру проблеми відходів (передусім ТПВ) створення відповідних національних осередків (центрів) відповідає інтересам держави. Їх недооцінка в умовах економічної кризи (зменшення уваги до науково-технологічного напрямку) призводитиме до довготривалих негативних наслідків і тому є неприпустимою.

У рамках концепції науково-технічного забезпечення слід брати до уваги, що поширене до сьогодні полігонне захоронення відходів, а також спалювальні (у більш широкому розумінні – термічні) технології ще довгий час залишатимуться вагомою складовою загальної системи поводження з ТПВ. Крім того, є багато категорій відходів, для яких термічні технології взагалі здаються безальтернативними.

У цьому контексті «ресурсна» сміттєпереробка, яка тільки набирає оберти, є, звичайно, магістральним напрямом. Однак зараз вона тільки набирає оберти. Загалом – це довготривалий процес, пов'язаний з необхідністю підвищення загальної культури і екологічної свідомості населення, який відтак розтягнеться принаймні на 10–15 і більше років.

Європейський, японський і американський досвід щодо шляхів вирішення проблеми твердих побутових відходів не є однозначним. За його узагальненням слід взяти до уваги, що термічні технології утилізації відходів (за мінімальної їх сепарації) є цілком конкурентоспроможними. Громадське осудження спалювання сміття в багатьох випадках справедливе, але воно набуло надто огульного характеру. Відтак воно не повинне гальмувати науково-технічні розробки в цьому напрямі, маючи на увазі їх довготривалу перспективу (за дотримання екологічних вимог).

На цьому етапі важливо позбавитись від гіпнозу «ноу-хау» зарубіжних технологій переробки ТПВ. Слід із застереженням ставитись до бізнес-лобіювання таких технологій, за якими начебто відкриваються потужні перспективи. Для України це фінансово незбалансовані пропозиції, що передбачають кредитні угоди під гарантію і т. ін. Тут ще раз слід підкреслити, що стратегічно, враховуючи масштабний і перманентний характер проблеми ТПВ в Україні, з державних позицій треба стимулювати створення власної виробничої, проектно-конструкторської і науково-технічної бази. Доречно зазначити, що спалювальні технології забезпечують найбільш оперативне вирішення проблеми ТПВ: саме в цьому зв'язку – за гострої потреби – припустима реалізація пропозицій зарубіжних фірм з будівництва сміттєспалювальних заводів.

На цей час науково-технічні можливості і напрацювання зосереджені в установах НАН України, у деяких вузах, в окремих галузевих інститутах (зокрема УкрДНТЦ «Енергосталь») та заводських лабораторіях.

За підтримки Уряду у 2008 р. Національною Академією наук України разом з Мінжитлокомунгоспом України було розроблено проект концепції державної цільової науково-технічної програми поводження з твердими побутовими відходами на 2010–2019 рр., яким визначено базові завдання, учасники виконання та відповідний економічний механізм. Концепція

пройшла етап попереднього узгодження, однак з настанням кризових явищ в економіці подальша робота припинилась.

Незважаючи на фінансово-економічні труднощі в країні, доцільно докласти всіх зусиль, щоб реанімувати зазначену науково-технічну програму поводження з ТПВ і забезпечити їй державну підтримку. При цьому зазначена програма повинна бути відкоригована у контексті реальних можливостей її фінансового забезпечення. Доцільно запланувати і провести нову координаційну нараду всіх задіяних і зацікавлених сторін щодо розробки (перегляду чи уточнення) науково-технічної програми. Нарада повинна сприяти проведенню моніторингу науково-технологічних напрацювань, що здійснюється в Україні, і продуктивній кооперації творчих колективів. Надалі необхідно шукати шляхи подальшої підтримки ініціативи НАН України, а також «Мінжитлокомунгосп» України щодо затвердження науково-технічного блоку програми поводження з ТПВ.

3. Щодо оцінки ролі місцевих органів влади. Їх головне завдання має полягати, по-перше, у забезпеченні зниження інвестиційного ризику в рамках заходів зі сміттероботи, а по-друге – в мобілізації фінансових ресурсів і активізації співучасті щодо спільного інвестування з комерційними структурами.

Стосовно ТПВ місцева влада в багатьох випадках уподібнюється «собаці на сіні», оскільки з відомих тільки їй причин гальмує надання широких прав і створення сприятливих умов для приватного бізнесу. Склалося деформоване уявлення про прибутковість сфери поводження з відходами, що не враховує труднощів початкового етапу та високого інвестиційного ризику. Діє, зокрема, негласна заборона передавати у власність полігони відходів, обмежуються права господарського відання, у дефіциті довгострокові гарантії та ін.

Активізація приватного інвестування у сферу відходів є центральним питанням, вирішення якого передбачає надання відповідних преференцій, створення пільгових умов для будівництва, довгострокової оренди звалищ ТПВ, запровадження особливого механізму оподаткування прибутку у разі спрямування відповідних коштів на науково-дослідні роботи та будівництво об'єктів поводження з відходами.

Надані місцевим органам влади можливості формувати спеціальні фонди поводження з побутовими відходами, розширяти можливості надання цільових субсидій та дотацій пов'язані з розширенням джерел відповідного наповнення місцевих бюджетів.

Певні основи у створенні відповідних фінансових інструментів в Україні заклала Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2007 р. № 1010, якою затверджено «Порядок формування тарифів на послуги з

вивезення побутових відходів», що, зокрема, передбачає включення до тарифів на послуги витрат зі створення резервного капіталу, спрямованого на капітальні інвестиції. Зазначені витрати щодо здійснення капітальних вкладень, створення спеціальних резервних інвестиційних фондів включаються до тарифів на підставі затверджених у встановленому порядку програм поводження з побутовими відходами. Крім того, до фінансових витрат віднесено витрати з виплати відсотків за користування кредитами, які пов'язані з залученням позикового капіталу до інвестування.

Цим фактично закладаються ринкові засади формування спеціальних «смітєвих» фондів з боку місцевих органів виконавчої влади і самоврядування.

Певну роль у посиленні уваги до формування інвестиційного ресурсу відіграв свого часу проект закону «Про тверді побутові відходи», який розроблявся «Мінжитлокомунгосп» України у 2005 р. у рамках «Програми поводження з твердими побутовими відходами». Згідно з програмою питання інвестування повинне вирішуватись комплексно, за рахунок усіх можливих джерел фінансування – державного і місцевого бюджетів, коштів підприємств тощо.

Слід також звернути увагу місцевої влади на те, що, починаючи з 2008–2009 рр., Україна вийшла на ринок міжнародної торгівлі квотами за Схемою Зелених інвестицій. Одним із цільових напрямів фінансування за Схемою є фінансування муніципальних програм зниження викидів парникових газів на основі впровадження роздільного збирання ТПВ та сприяння переробці вторинної сировини, збирання полігонного газу.

Вирішення проблеми побутових відходів є довготерміновим і надзвичайно складним завданням як у техніко-технологічному, так і в організаційному відношенні. До цього часу ми хочемо вирішити цю багатоаспектну проблему, не вкладаючи в неї значних коштів і не створюючи для цього відповідної фінансової бази. Однак за цих умов не слід спокушатися на «пільгові» зарубіжні кредити, якими передбачається фінансування реалізації застарілих технологічних рішень на зразок спалювання несортованих відходів.

Розвиток галузі у фінансовому відношенні має стати найважливішою складовою національної стратегії поводження з твердими побутовими відходами. Необхідний рівень фінансування інвестицій є дуже високим і не піддається швидкому подоланню. Існуючі джерела інвестицій вочевидь є недостатніми.

Фінансові труднощі є, і вони ще довгий час будуть гальмувати вирішення проблеми, що розглядається (особливо помітними вони будуть у малих містах). При цьому треба брати до уваги, що прибутки від продажу вто-



ринних матеріалів та енергії, які будуть отримуватися в результаті утилізації побутових відходів, на перших етапах не слід розглядати як суттєвий фінансовий резерв.

Загалом мають бути задіяні усі можливі фінансові джерела інвестування. Суттєве їх зростання, особливо з державного та місцевих джерел, буде тісно пов'язане із загальним економічним розвитком країни. Таким чином, на кардинальні зрушення у фінансуванні вирішення проблеми побутових відходів розраховувати не варто.

Найближче завдання – удосконалення системи розрахунків за надання послуг (з подальшим переходом до обов'язкових платежів за утворення відходів для всіх

фізичних осіб). Одним із факторів владнання фінансових питань є реалізація вимоги щодо вилучення плати за збирання і вивезення твердих побутових відходів зі складу квартирної плати (відповідна норма передбачена Законом України «Про благоустрій населених пунктів» № 2807-IV від 06.09.2005 р.), введення в тарифи за послуги інвестиційної складової тощо. Форсування власної фінансової бази має поєднуватись із залученням приватних інвестицій і передбачати максимально широку кооперацію з бізнесом. Необхідними кроками на цьому шляху є прийняття закону «Про упаковку та відходи упаковки» та змін до Закону «Про відходи».

Поступила в редакцію 15.06.2009

Рассмотрены и обоснованы приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами в период обострения финансово-экономической ситуации в Украине. К базовым направлениям соответствующей работы отнесены усовершенствование и усиление государственного регулирования в сфере обращения с отходами, поддержку научно-технологических разработок и усилий по решению проблем отходов, создание более подходящей бизнес-среды, а также более привлекательных условий для инвестирования в переработку отходов, мобилизацию местных финансовых ресурсов и их объединение с коммерческим капиталом для реализации региональных программ обращения с отходами.

Priorities of the state policy in the sphere of wastes management during aggravation of financial and economic situation in Ukraine are considered and proved. Base trends of this work are improvement and intensification of state regulation in the sphere of wastes management, support of scientifically-technological developments aimed at solving wastes problems, set-up more suitable business-environment as well as more attractive conditions for investment into wastes processing, mobilization of local financial resources and their pool with commercial capital to realize regional programs on wastes management.