

УДК 338.23:628.47(043.3)

О. А. Мельниченко,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ;

О. С. Радькова,

магістр державного управління, головний спеціаліст відділу звернень громадян,

Київське об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Харків,

м. Харків

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ПОВОДЖЕННЯМ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ:
УЗАГАЛЬНЕННЯ НАДБАНЬ УКРАЇНСЬКОЇ НАУКИ

Узагальнено надбання української науки щодо вирішення нагальних проблем з державного управління поводженням з твердими побутовими відходами. Виокремлено невирішені проблеми в цій царині для формулювання перспективних напрямів наукових досліджень.

Ключові слова: управління, тверді побутові підходи, сучасні концепції, проблеми.

Постановка проблеми. Попри існуючі «передовий досвід і технології, сфера поводження з твердими побутовими відходами (далі – ТПВ) потребує уваги незалежно від часу. Сміття є результатом нашої життєдіяльності й тому буде завжди» [1, с. 5]. У ХХІ ст. світова спільнота дедалі більше уваги приділяє новим можливостям, які суспільство отримує від урбанізації та міграції (передусім, працездатного) населення. Водночас не можна оминати увагою ті проблеми, що є похідними від цього процесу. Однією з них є істотне збільшення кількості ТПВ і, доволі часто, неналежне поводження з ними, що зрештою обумовлює погіршення стану екологічної, економічної та соціальної безпеки на відповідних територіях. Як не прикро, але і Україна потерпає від цієї проблеми. Так, зокрема, лише «упродовж 2016 р. (без урахування даних АР Крим і м. Севастополь) утворилось близько 49 млн м³ (або 11 млн т) побутових відходів, які підлягають захороненню на 5487 сміттєзвалищах і полігонах загальною площею понад 9 тис. га» [15]. Згідно інших даних, нині в Україні «налічується більше 6 тис. санкціонованих і 32 тис. несанкціонованих сміттєзвалищ» [14]. «Завдяки впровадженню в 575 населених пунктах

роздільного збирання побутових відходів, роботі 22 сміттесортувальних ліній, 1 сміттєспалювального заводу й 3 сміттєспалювальних установок перероблено та утилізовано близько 5,76 % побутових відходів, з них: 2,72 % спалено, а 3,04 % побутових відходів потрапило на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні заводи» [15]. Така невтішна наявна ситуація у даній царині викликає широке занепокоєння не лише політиків і широкого загалу, а й науковців, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика вдосконалення управління поводженням з ТПВ стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (Р. Берлінг, О. Берюх, Т. Козаченко, Ю. Олениченко, М. Шафоростова), а також з географічних (В. Путренко), економічних (М. Абрамова, С. Беляєва, О. Горобець, І. Дулин, О. Ігнатенко, М. Самойлік, А. Свентух, Т. Шевченко, С. Шунтова), технічних (О. Калініхін, О. Луньова, Т. Орлова), юридичних (Н. Максименцева, В. Юрескул) та інших наук. Попри це зазначена проблематика залишається актуальною, про що свідчать публікації таких науковців, як О. Березюк, О. Білопільська, О. Гаврилюк, О. Гончаров, О. Горобець, В. Зуєв, В. Іщенко, І. Кринична, Т. Омеляненко, А. Оскірко, С. Романчук, М. Федунь, В. Хрутьба та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити увагу на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Постановка завдання. Метою статті є розробка рекомендацій щодо вдосконалення методології державного управління у сфері поводження з ТПВ. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) узагальнити надбання української науки щодо вирішення нагальних проблем державного управління поводженням з ТПВ; 2) виокремити невирішені проблеми у цій царині для формулювання перспективних напрямів наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Передусім відзначимо, що вибір аспектів досліджуваної проблеми, а зрештою, і пропозицій по її вирішенню, істотною мірою визначався приналежністю науковців до відповідної галузі знань.

Найбільш популярним напрямом поводження з ТПВ як підґрунтя для визначення напрямів і пріоритетів підвищення результативності публічного управління у цій царині. Так, зокрема, науковці акцентували увагу на вдосконаленні системи поводження з ТПВ (С. Авраменко, Г. Артенюк, О. Бондар, В. Боронос, Ю. Вдович, О. Горобець, Д. Грицишен, В. Гужва, М. Гузовський, В. Даценко, А. Дичко, І. Єремєєв, Н. Журавель, О. Іваник, В. Іщенко, А. Квічка, М. Коновалов, Ю. Коноплянка, І. Крайнов, С. Кривенко, Л. Максимів, М. Мальований, О. Ненашева, М. Орфанова, Ю. Панківський, В. Пенчук, А. Перепелиця, І. Погрібний, В. Попович, Н. Свояк, Є. Шаго, О. Шкарупа); економічних (І. Міхно, Х. Парацій, О. Рибак, А. Скрипник, Н. Хижнякова, О. Яворовська) та організаційно-методичних його засадах (Н. Завгородня, О. Півоваров); застосування кластерної моделі поводження з ТПВ (О. Губанова, В. Приходько, Т. Сафранов, Т. Шаніна); підвищенні рівня екологічної безпеки (І. Андрощук, О. Білоконь, С. Бухкало, О. Веретеннікова, Л. Дубинчук, О. Іванова, В. Кушнирєва, Ю. Маковецька, С. Матвієнко, В. Матейчик, Я. Мольчак, Т. Орлова, С. Падалко, О. Попик, С. Романчук, М. Самойлік, І. Сейфулліна, І. Сотник, В. Станкевич, О. Талала, С. Тарабарова, І. Тетенєва, В. Трофимчук, В. Хрутьба, Т. Шаніна, Т. Шевченко), а також вдосконалення логістики (А. Картавий, В. Матейчик, М. Смешек, В. Хрутьба), утилізації (О. Березок, М. Дегтяр, С. Душкін, О. Калініхін, О. Луньова), переробки (О. Ходарев), використання й знешкодження ТПВ (І. Дулин) та ін.

Ураховуючи суспільну значущість досліджуваної проблеми, науковці наголошують на необхідності упорядкування поводження з ТПВ, що забезпечується належним управлінням (М. Абрамова, С. Авраменко, О. Бедункова, О. Білопільська, В. Боронос, І. Васильківський, А. Волков, Є. Гончаров, О. Горобець, Д. Грицишен, О. Губанова, М. Довгатік, В. Іщенко, С. Кватернюк, М. Клименко, Т. Коніцула, М. Коновалов, В. Коріневська, С. Кривенко, О. Малей, В. Матейчик, В. Петрук, Р. Петрук, М. Самойлік, Т. Сафранов, М. Трубіна, П. Турчик, В. Хрутьба, Т. Шаніна, Т. Шевченко, О. Шкарупа, С. Шунтова, В. Юрескул), державним (Р. Берлінг, О. Гончаров,

Т. Козаченко, І. Кринична, Ю. Олениченко, О. Соболев, М. Шафоростова) і публічним управлінням цього процесу (О. Гаврилюк, А. Оскірко).

Останнім часом дедалі більше уваги науковці почали приділяти державному управлінню поводженням з ТПВ. Так, предметом досліджень стало інституційне (О. Гаврилюк, О. Ігнатенко, А. Нічитайлова, А. Оскірко, М. Трубіна) та нормативно-правове (Г. Білик, Ю. Вдовин, Г. Войтюк, О. Гаркушенко, О. Гончаров, Г. Гуменюк, В. Зерук, В. Зуєв, А. Лисунь, Н. Максименцева, В. Міщенко, А. Оскірко, К. Романчук, С. Романчук, О. Трегуб, М. Трубіна, М. Федунь, К. Шиманська, В. Юрескул) забезпечення цього процесу.

Позитивний вплив на ситуацію в досліджуваній сфері має використання тих напрацювань, які вирізняються конкретикою та практичною спрямованістю. Так, зокрема, О. Білопільською, С. Фроловим досліджено можливості використання державно-приватного партнерства як механізму інвестування сфери поводження з відходами в Україні [2]. О. Горобець – удосконалено схему вибору економічних та адміністративних регуляторів щодо поводження з твердими побутовими відходами, в основу якої покладено еколого-економічну класифікацію ТПВ, що здійснюється за двома ознаками: ступенем негативного впливу відходів на довкілля та можливістю їх використання у якості вторинних ресурсів; методичний підхід щодо розроблення місцевих і регіональних програм у сфері поводження з ТПВ, який передбачає врахування можливих економічних збитків, спричинених забрудненням довкілля відходами, на етапі планування витрат на поводження з ТПВ [4]. Т. Козаченко – запропоновано використовувати системний підхід при побудові структурно-функціональної моделі вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері поводження з ТПВ, а також кластерний підхід – для побудови системи комплексного управління ТПВ, зокрема державної геоінформаційної системи (ГІС) обліку, аналізу і моніторингу ТПВ в Україні [8]. М. Шафоростовою – обґрунтовано (підходи до – авт.) підвищення результативності державного управління поводженням з відходами на основі

розвитку функцій екологічного аудита, а саме вдосконалення системи первинного обліку щодо обсягів утворення, накопичення, знешкодження та утилізації відходів на регіональному рівні; формування універсального інформаційного банку даних і налагодження процесу надання консалтингових послуг [16].

Водночас, дискусійною є пропозиція І. Дулина щодо «створення регіонального органу – Управління з утилізації ТПВ, наділивши його повноваженнями і відповідальністю, що передбачають надання всіх функцій з управління процесами поводження з ТПВ» [5, с. 14], оскільки додаткових пояснень потребує таке: кількість необхідних ресурсів і джерела їх надходження для створення цієї інституції; порядок передачі функцій і повноважень, а також умови уникнення їх дублювання.

Окремі науковці обрали за пріоритет з'ясування особливостей механізмів державного управління поводженням з ТПВ, оскільки їх правильний вибір і належне використання є вагомим запорукою не лише покращання екологічної та економічної ситуації на відповідній території, а і підвищення довіри населення до тих органів влади та представників бізнесу, котрі опікуються поводженням з ТПВ. При цьому вітчизняні науковці пропонують використовувати різні механізми регуляторного впливу, які можна розділити на декілька груп:

1. *За формою впливу:* управління (С. Беляєва, О. Ігнатенко, Р. Крамаренко, С. Кривенко, О. Малей, Т. Орлова, В. Путренко, М. Самойлік, Н. Хижнякова, С. Шунтова), державного управління (О. Гончаров, Ю. Олениченко); реалізації державної політики (Т. Козаченко).

2. *За способом впливу:* економічні (О. Ігнатенко, Т. Козаченко, Р. Крамаренко, О. Малей, В. Путренко, М. Самойлік, С. Шунтова), інформаційні, мотиваційні (Т. Козаченко), організаційні (Т. Козаченко, Ю. Олениченко), нормативні (С. Шунтова), політичні (Т. Козаченко, Ю. Маковецька, Т. Омеляненко), правові (Т. Козаченко, Ю. Маковецька, Ю. Олениченко, Т. Омеляненко, В. Путренко, С. Шунтова), фінансові

(О. Гончаров, Ю. Маковецька, Т. Омеляненко); адміністративно-планові (В. Путренко), еколого-економічні (Т. Орлова), економіко-правові, господарсько-правові, організаційно-правові (О. Гончаров), організаційно-економічні (С. Беляєва, С. Кривенко, Н. Хижнякова, С. Шунтова); інформаційно-комунікативні, морально-етичні (Т. Козаченко).

3. *За об'єктом впливу*: поводження з ТПВ (С. Беляєва, О. Гончаров, О. Ігнатенко, Т. Козаченко, Р. Крамаренко, С. Кривенко, О. Малей, Т. Орлова, М. Самойлік, М. Шафоростова, С. Шунтова); безпека поводження з ТПВ (О. Гончаров, Ю. Олениченко); охорона навколишнього природного середовища (Р. Крамаренко, О. Малей); забезпечення раціонального природокористування (О. Малей).

4. *За спрямованістю впливу*: запобігання утворенню відходів (О. Гончаров); стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів поводження з ТПВ (О. Гончаров, Т. Орлова, Н. Хижнякова); усунення недоліків існуючої схеми (М. Шафоростова); формування джерел державного фінансування заходів (О. Ігнатенко, Р. Крамаренко, О. Малей).

Варто погодитись, що «механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у держави, водночас кожна функція державного управління вимагає існування відповідного механізму її реалізації. При цьому доречним використання саме комплексного механізму» [7, с. 82].

Оскільки механізми державного управління передбачають «регуляторний вплив держави на суспільство за допомогою доступних методів і засобів для досягнення визначеної мети та розв'язання протиріч» [10, с. 326], тому варті уваги такі пропозиції: «застосування принципу «забруднювач платить», введення в тарифи інвестиційної складової на розвиток галузі та врахування фактору часу під час розробки проектів у цій сфері з врахуванням специфіки ТПВ» [6, с. 4]; «включення в тарифи за вивезення та розміщення ТПВ інвестиційної складової, кошти від якої мають направлятися на розвиток цієї сфери та акумулюватися на спеціальному фонді місцевого бюджету» [6, с. 12–13]; «використання, як заходів економічного впливу (екологічних податків,

штрафів, санкцій), так і економічного стимулювання скорочення відходів для виробників і споживачів» [17, с. 17]; «забезпечення пріоритетного інвестування та спрощеного виділення земельних ділянок під мережу поводження з відходами через систему земельного кадастру» [13, с. 7]; «оновлення існуючого законодавства з цього питання, створення прозорого механізму безпеки з чітким поділом відповідальності й шляхів фінансування, імплементація організаційних механізмів з ліквідації схожих надзвичайних ситуацій (наприклад, пожежі торф'яників); прийняття Кодексу про відходи, створення відомчих нормативних актів (ДСНС України) з питань організації заходів з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій на полігонах ТПВ» [12, с. 40]; «пільгове кредитування фірм і об'єднань, які вкладають кошти в природоохоронні заходи, у відповідні технології та технічні поліпшення; безпосередні субсидії на придбання та освоєння технічно досконалого, екологічнобезпечного обладнання; безпроцентні позики спеціальних випусків для придбання очисних систем, екологічнобезпечних технологій; пільгові строки амортизаційного списання природоохоронних фондів; звільнення від податків частини прибутків, які спрямовуються на будівництво природоохоронних об'єктів або впровадження екологічнобезпечних технологій; цінове стимулювання переробки вторинних ресурсів, урахування екологічних затрат при вирішенні питання обґрунтованості, підвищення податкового навантаження при здійсненні господарської діяльності у сфері поводження з відходами; надання підприємствам можливості залишати частину коштів від платежів за розміщення відходів на фінансування заходів щодо утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення відповідно до обґрунтованих інвестиційних проектів і програм; встановлення пільг щодо оподаткування прибутку від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів; пріоритетне державне кредитування; виділення спеціальних державних субсидій на зменшення відсотків за банківські кредити, пов'язані з інвестиціями, що спрямовуються на утилізацію відходів і виготовлення відповідного устаткування; виділення дотацій з Державного і місцевих бюджетів та фондів

охорони навколишнього природного середовища для перевезення відходів (вторинної сировини) чи напівфабрикатів, одержаних із цих відходів; встановлення пільг щодо поповнення обігових коштів підприємств, що здійснюють збирання й заготівлю, оброблення (перероблення) та утилізацію відходів як вторинної сировини, за умови цільового використання цих коштів для придбання та переробки таких відходів» [3, с. 174–175]; «встановлення та стягнення платежів за розміщення відходів; стимулювання збирання й заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини; створення спеціалізованих фондів для цільового фінансування природоохоронних заходів, у т.ч. і щодо утилізації відходів; встановлення та перегляд переліку відходів, стосовно яких з урахуванням державних і регіональних інтересів повинен передбачатися спеціальний режим поводження з ними, у т.ч. стимулювання їх утилізації; стягнення штрафів за правопорушення у сфері поводження з відходами» [3, с. 177]; «детальне опрацювання різних варіантів і форм співпраці влади та бізнесу в рамках механізмів державно-приватного партнерства» [9, с. 15]; «забезпечення взаємоузгодження регуляторних функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; створення сприятливих умов для залучення інвестицій, технічного переоснащення та впровадження нового устаткування, комплексної переробки та утилізації ресурсоцінних компонентів відходів; привернення суспільної уваги до проблеми накопичення відходів» [9, с. 17]; «платежі за розміщення відходів на території регіону мають акумулюватися в регіональному фонді й використовуватися для покращання екологічної обстановки, стимулювання суб'єктів господарювання до запровадження маловідходних процесів виробництва, чистих технологій, будівництво кооперованих підприємств по переробці та утилізації відходів що утворюються в даному чи інших регіонів» [11, с. 236–238] тощо.

Водночас, додаткових аргументів потребує пропозиція використовувати «ринково-адміністративні механізми управління поводженням з ТПВ» [13, с. 7], тобто поєднання в одному двох механізмів (ринкових механізмів і механізмів державного управління), дію яких спрямовано на усунення недоліків один

одного, а з тим – на мінімізацію негативних і максимізацію позитивних ефектів від такого впливу.

Проте, попри наявні надбання української науки у цій царині, допоки невирішеними залишаються такі питання: усунення дублювання функцій і повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування; підвищення результативності їхнього регуляторного впливу; покращання взаємодії у ланцюгу «держава – місцеве самоврядування – бізнес – населення»; вдосконалення державного моніторингу за поводженням з ТПВ; адаптація до умов України передового світового досвіду у цій сфері; вдосконалення підходів до використання механізмів публічного управління поводженням з ТПВ тощо.

Висновки. Узагальнення результатів дисертаційних досліджень і змісту наукових публікацій за даною проблематикою дозволяє стверджувати, що усі вони можуть бути розподілені такі групи: поводження з ТПВ; необхідність управління цим процесом; інституційне та нормативно-правове забезпечення державного управління у цій царині; особливості механізмів державного управління поводженням з ТПВ. Виокремлення невирішених проблем у цій царині дозволило сформулювати перспективні напрями наукових досліджень, одним з яких є «Механізми публічного управління поводженням з твердими побутовими відходами». Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому вдосконаленню результативності публічного управління у сфері поводження з ТПВ.

Список використаних джерел:

1. Берлінг Р. З. Державне управління поводженням з твердими відходами: автореф. дис. ... к.е.н.: 08.02.03. Львів, 2004. 20 с.
2. Білопільська О. О., Фролов С. М. Державно-приватне партнерство як механізм інвестування інноваційних технологій поводження з відходами. *Бізнес Інформ*. 2013. № 3. С. 181–185.
3. Гончаров О. О. Механізми державного регулювання у сфері поводження з відходами. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. (Серія «Економічна теорія та право»). 2014. № 3. С. 172–183.
4. Горобець О. В. Еколого-економічні аспекти поводження з твердими побутовими відходами особистих селянських господарств: автореф. дис. ... к.е.н.: 08.00.06. Луцьк, 2011. 21 с.
5. Дулин І. С. Еколого-економічні засади використання та знешкодження твердих побутових відходів: автореф. дис. ... к.е.н.: 08.00.06. Львів, 2009. 20 с.
6. Ігнатенко О. П. Економіко-екологічні аспекти поводження з твердими побутовими відходами в Україні: автореф. ... к.е.н.: 08.02.03. Київ, 2004. 19 с.

7. Козаченко Т. Комплексний підхід до визначення механізму реалізації державної політики у сфері поводження з відходами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 4. С. 79–83.
8. Козаченко Т. П. Механізми реалізації державної політики у сфері поводження з твердими побутовими відходами: автореф. дис. ... к.держ.упр.: 25.00.02. Одеса, 2011. 20 с.
9. Кривенко С. В. Проблеми вдосконалення системи управління сферою поводження з твердими побутовими відходами: регіональний аспект. *Управління розвитком*. 2015. № 2. С. 12–19.
10. Мельниченко О. А. Концептуальні засади механізму державного регулювання рівня та якості життя населення. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. № 1. С. 318–327.
11. Нічитайлова М. С. Пріоритетні напрямки удосконалення адміністративних послуг в сфері поводження з відходами. *Економічні інновації*. 2014. Вип. 58. С. 230–238.
12. Олениченко Ю. А. Механізми державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами: дис. ... к.держ.упр.: 25.00.02. Харків, 2017. 178 с.
13. Орлова Т. О. Оцінки екологічного стану земельних ділянок, зайнятих відходами та об'єктами поводження з ними: автореф. дис. ... к.т.н.: 05.24.04. Київ, 2008. 21 с.
14. Сміття та сміттєспалювання. 2016 / Бюро екологічних розслідувань (БЕР), 2016. URL: <http://waste.bei.org.ua/2016/06/> (дата звернення 17.05.2017).
15. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2016 рік / Житлово-комунальне господарство. Благоустрій територій. 2017. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sferi-povodzhennya-z-pobutovimi-vidhodami-v-ukrayini-za-2016-rik> (дата звернення 17.05.2017).
16. Шафоростова М. М. Удосконалення державного управління поводженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудита: автореф. дис. ... к.держ.упр.: 25.00.02. Донецьк, 2006. 27 с.
17. Шунтова С. Г. Організаційно-економічний механізм управління твердими відходами виробництва та споживання продовольчої продукції: автореф. дис. ... к.е.н.: 08.08.01. Одеса, 2006. 19 с.

Melnychenko O. A., Radkova O. S. Public administration of solid domestic waste handling: generalizing achievements of ukrainian science.

Achievements of the Ukrainian science in the field of solving urgent problems of public administration of solid domestic waste handling have been generalized. Problems that have to be addressed were identified with the aim to formulate further areas of scientific research.

Key words: administration, solid domestic waste, modern concepts, problems.

Надійшла до редколегії 22.06.2017 р.