

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.10.45](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.45)

УДК 351

*В. П. Якобчук,*

*к. е. н., доцент, завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет*

*ORCID: 0000-0003-2147-7994*

*Л. І. Симоненко,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет*

*ORCID: 0000-0001-6924-3885*

*Ю. В. Баланович,*

*Житомирський національний агроекологічний університет*

*ORCID: 0000-0002-3256-3559*

## **ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ**

*V. P. Yakobchuk, L. I. Symonenko, Yu. V. Balanovych*

### **FORMATION OF PUBLIC WASTE MANAGEMENT SYSTEM**

*Здійснено аналіз формування системи публічного управління відходами з позиції забезпечення збалансованого функціонування механізму її реалізації. Показано, що це передбачає забезпечення раціонального співвідношення організаційно-адміністративного й економічного методів впливу. Таке співвідношення методів впливу обумовлює дієвість системи управління щодо вирішення питань екологічного характеру. Проведений аналіз здійснено з урахуванням позитивного практичного досвіду ЄС щодо управління відходами, з урахуванням окремих Директив Європейського парламенту та ради. Зазначено, що при виборі методів вкрай важливим є врахування не лише зарубіжного досвіду. Необхідно виходити, перш за все, зі специфіки економічного та соціального розвитку країни. Максимальна ефективність системи управління забезпечується через комбінування різних методів на основі їх збалансування. В статті також уточнено сутність основних категорій та розкрито змісті механізму реалізації управління відходами, а також його ключових принципів.*

*The analysis of the formation of the system of public waste management from the point of view of ensuring the balanced functioning of the mechanism of its realization is carried out. It is shown that this implies ensuring a rational correlation between organizational, administrative and economic methods of influence. The analysis carried out is based on the positive practical experience of the EU in waste management, taking into account individual Directives of the European Parliament and the Council. The essence of the main categories has been clarified and the content of the waste management implementation mechanism and its key principles have been revealed. The principles discussed are implemented using state environmental policy instruments. Conceptually, the following groups of instruments of the waste management implementation mechanism can be distinguished: economic and organizational-administrative. The use of economic tools motivates the environmental activities of business entities. In the future, this toolkit becomes a source of*

*funding for development programs in this area. Their main purpose is to stimulate, create appropriate conditions for the behavior of economic entities, the result of which is to meet the requirements for environmentally sound waste management, compliance with these priorities, minimize waste generation, as well as their recycling, use of innovative technologies.*

**Ключові слова:** *відходи, екологічна політика, економічний метод, організаційно-адміністративний метод, механізм реалізації, публічне управління.*

**Keywords:** *waste, environmental policy, economic method, organizational and administrative method, mechanism of implementation, public management.*

### **Вступ**

В Україні впродовж останніх двох десятиріч років спостерігається суттєве збільшення обсягу твердих побутових відходів. Це негативно позначається на навколишньому природному середовищі, а відповідно – потребує підвищення вимог до забезпечення ефективності системи публічного управління, у першу чергу щодо розвитку інфраструктури у такій сфері. Нажаль остання відзначається незадовільним станом на сьогодні. Окрім негативного впливу на навколишнє природне середовище, наслідком цього є низька ефективність національної економіки через недостатню реалізацію ресурсного потенціалу відходів.

Проблемам публічного управління у сфері охорони навколишнього середовища та природокористування, а також управління відходами значну увагу приділено у працях таких науковців, як О.Ф.Балацький, І.К.Бистряков, О.О.Веклич, Б.М.Данилишин, І.О.Драган, Є.Г.Карташов, В.С.Міщенко, М. А.Хвесик та ін.

**Метою статті** є аналіз формування системи публічного управління відходами з позиції забезпечення збалансованого функціонування механізму її реалізації, уточнення його змісту.

### **Результат.**

Публічне управління відходами виступає підсистемою екологічної політики, а також управління природокористуванням та природоохоронної діяльності. Так, на думку Веклич О.О. [6] управління відходами являє собою елемент господарської підсистеми природокористування та природоохоронної діяльності. Така підсистема природокористування та природоохоронної діяльності або, як її ще називають – екологічне регулювання, містить організаційно-економічний та економіко-правовий механізм. При цьому, перший з них поєднує дві складові: організаційну, що передбачає реалізацію організаційної функції управління (формування управлінських структур, паспортизація, екологічна експертиза, моніторинг довкілля, контроль екологічної безпеки продукції, еколого-економічний аудит, екологічний маркетинг, екологічна інфраструктура, екологічна освіта тощо) та економічну складову (екологічне оподаткування, екологічні платежі, інвестиційно-інноваційна діяльність, фінансування, ціноутворення на основі екологічного чинника, екологічне страхування, стимулювання суб'єктів щодо раціонального природокористування [6].

В теорії виділяють три методи публічного управління у досліджуваній сфері, кожен з яких містить певний інструментарій реалізації: економічні (платежі, податки, субсидії, платежі за екологічно брудну продукцію, системи обов'язкової відповідальності, систему резервування коштів на утилізацію відходів); ринкові (квоти на забруднення, біржі прав на забруднення), адміністративні (встановлення стандартів та нормативів, сертифікація, дозволи та ліцензії, прямі заборони, оцінку впливу) [7; 12]. Різноманітність представленого інструментарію дає змогу кожній країні, виходячи з політичних, соціально-економічних умов, законодавства – визначати та обирати найбільш оптимальні з них на основі ситуаційного підходу.

У розвинених країнах світу (ОЕСР) на початковому етапі формування системи публічного управління відходами (1970–1980-х рр.) поширеним був командно-адміністративний метод щодо реалізації природоохоронної політики [12]. Відповідно у природоохоронній діяльності, та управлінні відходами зокрема використовувався адміністративний й правовий інструментарій, пряме регламентування (запровадження нормативів й штрафних санкцій). Щодо економічного інструментарію за превалювання такого методу, то він мав суто фіскальний характер [12]. Реалізація такого методу передбачала прямий вплив на діяльність господарюючих суб'єктів-забруднювачів щодо технологічних процесів, лімітування викидів, обмежень певних видів виробництва – для запобігання перевищенню відповідного рівня забруднення навколишнього природного середовища. Забруднювачі при цьому могли обирати між дотриманням екологічних вимог або застосуванням щодо них штрафних санкцій [10]. Недоліком такого методу було недостатнє стимулювання господарюючих до застосування технологій з більш високими, порівняно із встановленими нормативами, екологічними показниками. Однаковість стандартів й нормативів не може врахувати відмінності щодо технологічних та фінансових можливостей різних суб'єктів господарювання. Крім того, необхідним є забезпечення високого рівня системи контролю, а відповідно – додаткових адміністративних витрат [12]. Разом із тим, щодо управління небезпечними відходами, то такий метод є дійсно обґрунтованим.

У середині 1980-х рр. починає формуватись ринковий метод впливу. З 1991 року в країнах ОЕСР такий підхід був закріплений у принципі «забруднювач платить» [5]. Він передбачає переважне використання

економічного інструментарію й орієнтований на формування для господарюючих суб'єктів більш вигідних умов з фінансово-економічних позицій щодо ефективної екологічної діяльності.

Щодо економічних методів, то на відміну від прямого впливу, для економічних агентів вони надають свободу вибору щодо діяльності – як саме реагувати на ті чи інші стимули, виходячи з оцінки можливих вигід і витрат. Успішність практичної реалізації економічних методів обумовлюється правовою базою, системи контролю економічних умов тощо.

У свою чергу, ринковий метод вважається більш гнучким, оскільки дає змогу забруднювачам відповідати на стимули найбільш оптимальним для них способом, а це, відповідно, – забезпечує більш ефективну реалізацію екологічних цілей [10]. Такий метод є поширеним в країнах з низькими рівнями тінізації економіки та корупції.

Реалізація лише економічних методів не завжди буде дієвою щодо вирішення окремих питань екологічного характеру. Вони мають поєднуватись з адміністративними методами. При виборі методів вкрай важливим є врахування не лише зарубіжного досвід. Необхідно виходити, перш за все, зі специфіки економічного та соціального розвитку країни. Максимальна ефективність системи управління забезпечується через комбінування різних методів на основі їх збалансування.

В ЄС загальноприйнятою є категорія «управління відходами» (Директива Європейського парламенту та ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про відходи та скасування деяких Директив»), яка визначена як збір, утилізація, перевезення, видалення відходів, зокрема нагляд за такими операціями, а також догляд місць їх захоронення [1]. Схоже визначення категорії також надано ОЕСР [2.]. Подібне визначення наведено й у проекті закону України «Про управління відходами» (2019 р.) [11]. Крім цієї категорії також поширеним є поняття механізм реалізації управління відходами, що по суті передбачає здійснення оптимального вибору й застосування кращих технологій та методів, програм управління та змін до законодавства для виконання необхідних завдань та досягнення мети управління відходами [4].

В чинному Законі України «Про відходи» міститься визначення категорії «поводження з відходами», що передбачає певні операції щодо попередження утворенню відходів, а також їх збирання, перевезення зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, здійснення контролю за такими діями [9].

З'ясувавши сутність основних категорій, доцільно зосередити увагу на змісті механізму реалізації управління відходами, його методів та інструментарію. Серед методів управління відходами виділяють: економічні, адміністративно-правові, інформаційні, які, як правило, застосовуються в їх взаємодії [12]. Так, адміністративно-правові – визначають спосіб поведінки господарюючого суб'єкта щодо поведження з відходами для додержання передбачених норм, правил, вимог. Такі методи передбачають прямий вплив, а також імперативність щодо їх виконання (дозвіл, заборона, обмеження). Тобто вони відзначаються примусовим характером.

Щодо економічних методів, то їх головною метою є здійснення опосередкованого впливу на господарюючих суб'єктів щодо прийняття рішень на основі формування стимулюючих умов. У свою чергу, інформаційні методи передбачають сучасні технології створення баз даних, розроблення освітніх програм та ін. (агітаційні, освітні, науково-технічні).

Стосовно інструментарію механізму реалізації управління відходами виділяють такі: правові (нормативно-правові акти, стандарти й нормативи), організаційні (державні та місцеві програми, планування, розміщення, облік, розвиток інфраструктури, механізмів мотивації, цільових фондів), фінансові (державне дотації та субсидії, пільгове кредитування, податкові пільги, штрафні санкції, компенсація збитків) та освітньо-культурні (конференції, виставки, семінари, підготовка кадрів, навчальні та інформаційні програми) [12].

Проте, наведений підхід до виділення інструментарію не є виправданим з методологічних міркувань, оскільки організаційні й правові – перетворюються у підсумку організаційно-адміністративні; нормативно-правова база є підґрунтям для формування механізму, а не є його складовою; фінансові інструменти є елементом економічних.

Необхідно зазначити, що механізм реалізації управління відходами загалом ґрунтується на засадах реалізації екологічної політики, зокрема природоохоронних принципах, серед яких [8]: по-перше, запобіжний принцип, який передбачає необхідність завчасного запобігання природному середовищу краще (порівняно з усуненням наслідків); по-друге, реалізація превентивних заходів щодо мінімізації та запобігання негативних наслідків на основі обміну інформацією, проведення консультацій, завчасного сповіщення щодо діяльності, яка може нанести шкоду природному середовищу; по-третє, принцип «забруднювач сплачує» – саме на виробника покладається повна фінансова відповідальність за реалізацію заходів з мінімізації забруднення природного середовища. З 1972 р. такий принцип був запроваджений ОЕСР основної засади розподілу витрат на контроль та запобігання забруднень [3]. Крім того, цей принцип щодо управління відходами передбачає, що витрати на забезпечення такого процесу несе виробник (власник) відходів [1]; по-четверте, наближеність і самодостатність – передбачають формування інтегрованої мережі об'єктів з видалення відходів й утилізації із застосуванням передових технологій для забезпечення самодостатності щодо утилізації та видалення відходів [1]; по-п'яте, розширена відповідальність щодо виробника. Цей принцип орієнтований на забезпечення повторного використання, переробки або інших видів утилізації відходів. Він поширюється на кожного суб'єкта, який виробляє, реалізує, імпортує продукцію [1].

В процесі управління відходами мають бути враховані вищенаведені, а також інші екологічні принципи, зокрема: прогнозування та стійкості, економічної ефективності та технічної можливості, раціонального використання ресурсів тощо. При цьому, мають дотримуватись принципи доступності і зрозумілості для користувачів (суб'єктів господарської діяльності), чіткості [1]. Наведені принципи мають застосовуватись за певною ієрархією [3]. Пріоритетними мають бути такі: мінімізація або запобігання утворенню на сонові застосування екологічної продукції або інноваційних технологій; можливість повторного використання та перероблення. У свою чергу, менш прийнятним є остаточне видалення тільки таких відходів, які на сучасному техніко-технологічному розвитку не можуть перероблятися в інший спосіб, із використанням методів, які не спричиняють шкоди природному середовищу. Така ієрархія потребує новітніх технологій, які б сприяли поширенню безвідходних виробничих циклів, мінімізації утворенню відходів, виробництву екопродукції з тривалим життєвим циклом.

Розглянуті принципи здійснюються із застосуванням інструментів державної екологічної політики. Концептуально можна виокремити такі групи інструментів механізму реалізації управління відходами: економічні та організаційно-адміністративні. Застосування економічних інструментарію мотивує екологічно безпечну діяльність господарюючих суб'єктів. У подальшому такий інструментарій стає джерелом фінансування програм розвитку у цій сфері. Головною їх метою є стимулювання, створення відповідних умов для поведінки господарюючих суб'єктів, результатом якої є забезпечення вимог щодо екологічно безпечного управління відходами, дотримання зазначених пріоритетів, мінімізація утворення відходів, а також їх переробка, застосування інноваційних технологій [3]. На основі застосування економічного інструментарію забезпечується реалізація екологічних цілей за найменших витрат та максимальної гнучкості щодо застосування підходів.

Підтвердженням ефективності економічного інструментарію щодо управління відходами можна вважати норми Директиви Європейського парламенту та ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про відходи та скасування деяких Директив». Так, у цьому документі зазначено, що економічний інструментарій відіграє ключову роль щодо реалізації цілей управління відходами та попередження їх утворення. Відходи можуть мати також ресурсну цінність, а подальше використання економічного інструментарію може сприяти максимізації екологічної вигоди. Визнано також необхідність застосування відповідного інструментарію на високому рівні [1].

Застосування організаційно-адміністративного інструментарію знаходить свій прояв переважно через високий ступінь регламентації діяльності господарюючих суб'єктів стосовно відходів. На їх основі запроваджуються значні обмеження (зокрема, розміщення відходів, затвердження лімітів, технічна регламентація й стандартизація виробничих процесів), в разі порушенні яких для господарюючого суб'єкта передбачено певні санкції фінансового й адміністративного характеру. Проте така система є ефективною за умови дієвої контрольної системи, а також співвідносності штрафних санкцій або відшкодування збитків.

З позиції методології окремим питанням є інформаційно-освітня складова механізму реалізації управління відходами, тобто – доцільність її аналізу як окремого блоку інструментів. Вивчаючи таку позицію, необхідно зазначити, що інформаційно-освітня діяльність є здебільшого адміністративно-організаційною за своїм змістом. Проте вона також має власні аспекти, а тому, все ж таки, потребує окремої уваги. Разом із тим, таку діяльність складно звести лише до питань управління відходами. Така діяльність, переважно, має природоохоронний, загальноекономічний або правовий характер. Тому не є обґрунтованим в межах механізму реалізації управління відходами розглядати інформаційно-освітній напрям як самостійний блок інструментів.

Те саме стосується також нормативно-правової складової, що, в принципі є засобом здійснення економічного й адміністративного інструментарію, оскільки для запровадження, зокрема, податку на продукт із підвищеною небезпечкою, необхідним є ухвалення відповідних законодавчих актів тощо.

#### **Висновки.**

У підсумку щодо формування системи публічного управління відходами необхідно розв'язати завдання забезпечення збалансованого функціонування механізму її реалізації. З методологічних позицій таке завдання передбачає забезпечення раціонального співвідношення двох основних блоків інструментів – організаційно-адміністративного й економічного, тобто такого співвідношення, що максимізує ефективність та дієвість механізму реалізації управління відходами загалом, але, перш за все, за його регуляторними та фінансовими функціями. У цьому напрямі має здійснюватись аналіз ефективності відповідного інструментарію щодо реалізації поставлених цілей, з урахуванням соціально-економічної ситуації та обставин. До останніх можна віднести: повнота і якість нормативно-правового забезпечення, ступінь розвитку механізмів ринкового регулювання тощо.

#### **Література.**

1. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0098:en:NOT>
2. Eionet European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://scp.eionet.europa.eu/definitions/management>.
3. Environmental Governance Sourcebook / [edited by A. Steiner, H. Martonakova, Z. Guziova]; UNDP RBEC. – 2003. – 334 p.

4. Kreith F. Handbook of solid waste management / F. Kreith, G. Tchobanoglous-Hardcover. – USA, 2002. – 116 p., с. 18
5. Speck S. Environmental Taxes in an Enlarged Europe. An analysis and Database of environmental taxes and charges in Central and Eastern Europe/ S. Speck, J. McNicholas, M. Markovic // Hungary: The regional Environmental Center for Central and Eastern Europe. – 2001. – 255 p.
6. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні: [монографія] / О. О. Веклич. – К.: Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с.
7. Драган І. О. Аналіз зарубіжного досвіду інвестиційно-інноваційного забезпечення державної екологічної політики / І.О. Драган // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. [зб. наук.пр.] / Академія муніципального управління. – К.: Видавничо-поліграфічний центр АМУ, 2011. – Вип. 2. – С.50-60.
8. Директива Ради 75/442/ЄЕС "Про відходи" від 15.07.1975 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawgroup.com.ua/storage/npa/sered/ypravlin/ES/442.pdf>
9. Закон України «Про відходи» № 187 від 05.03.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98>
10. Использование экономических инструментов при контроле за загрязнением у управление природными ресурсами в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) DEPA/DANCEE. Тематический отчет / [К. Микалак, Э. Мазур, Л. Грюнвальд, М. Санд Йеспersen]; Датский фонд содействия охране окружающей среды в Восточной Европе, Министерство охраны окружающей среды. – 2003. – 112 с.
11. Офіційний сайт Верховної Ради України: [електронний ресурс] – Режим доступу: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66122](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66122)
12. Управління відходами: вітчизняний і закордонний досвід: посібник / [за ред. О. І. Бондаря]. – К.: Айва Плюс ЛТД, 2008. – 196 с.

#### References.

1. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, available at: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0098:en:NOT>
2. Eionet European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, available at: <http://scp.eionet.europa.eu/definitions/management>.
3. (2003), Environmental Governance Sourcebook / [edited by A. Steiner, H. Martonakova, Z. Guziova]; UNDP RBEC.
4. Kreith F. and Tchobanoglous-Hardcover G. (2002), Handbook of solid waste management, USA, 116 p.
5. Speck S., McNicholas, J. and Markovic M. (2001), Environmental Taxes in an Enlarged Europe. An analysis and Database of environmental taxes and charges in Central and Eastern Europe, Hungary: The regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 255 p.
6. Veklych O.O. (2003), *Ekonomichnyj mekhanizm ekolohichnoho rehuliuвання v Ukraini*: [Economic mechanism of ecological regulation in Ukraine], Ukrains'kyj instytut doslidzhen' navkolyshn'oho seredovyscha i resursiv, Kyiv, Ukraine.
7. Drahan I. O. (2011), “Analysis of foreign experience of investment and innovation support of state environmental policy”, *Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia*, Vydavnycho-polihrafichnyj tsentr AMU, 2011. – vol. 2, pp.50-60.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1975), Dyrektyva Rady 75/442/YeES “On waste”, available at: <http://www.lawgroup.com.ua/storage/npa/sered/ypravlin/ES/442.pdf> (Accessed 15 July 1975).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine “On Waste”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98> (Accessed 05 march 1998).
10. Mikalak K., Mazur Je., Grjunval'd L. and Sand M. (2003), *Jespersen Ispol'zovanie jekonomicheskikh instrumentov pri kontrole za zagrjazneniem u upravlenie prirodnyimi resursami v stranah Vostochnoj Evropy, Kavkaza i Central'noj Azii (VEKCA) DEPA/DANCEE* [Use of economic instruments in pollution control for natural resource management in Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia (EECCA) DEPA / DANCEE], Datskij fond sodejstvija ohrane okružhajushhej srede v Vostochnoj Evrope, Ministerstvo ohrany okružhajushhej srede.
11. The Verkhovna Rada of Ukraine official web portal, available at: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66122](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66122)
12. (2008), *Upravlinnia vidkhodamy: vitchyzniansyj i zakordonnyj dosvid: posibnyk* [Waste management: domestic and foreign experience: manual], Ajva Plius LTD, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2019 р.