

# УДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ IMPROVEMENT OF ECONOMICAL MANAGEMENT MECHANISMS IN THE WASTE FIELD ON THE STATE AND REGIONAL LEVELS

**Ольга МАЛЄЙ,**  
Харківський національний  
автомобільно-дорожній університет



**Olga MALEY,**  
Kharkiv National Automobile  
and Highway University

Проблема охорони навколишнього середовища є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку як України, так і всього цивілізованого світу. Викиди промислових підприємств, паливно-енергетичних комплексів і транспорту в атмосферу, забруднення водних об'єктів і ґрунтів досягли таких розмірів, що у деяких регіонах, особливо у великих промислових центрах, рівні забруднень значно перевищують допустимі санітарні норми.

Особливе занепокоєння викликає проблема накопичення твердих побутових відходів (ТПВ), яка є надзвичайно актуальною і полягає в їх негативному впливі на довкілля та здоров'я людей. Насамперед це стосується сміттєзвалищ, у тому числі стихійних, які займають величезні площі земель і здебільшого не відповідають санітарним вимогам. У місцях складування побутових відходів утворюється фільтрат (токсична рідина), який може просочуватися в ґрунт, а далі в підземні водоносні горизонти. У результаті вода із колодязів забруднюється органічними і мінеральними речовинами. Результати аналізів якості природних вод, які були проведені санітарно-епідеміологічними службами, засвідчили, що основні показники в багатьох випадках перевищують гранично допустимі нормативи.

Традиційно вважалося, що промислові відходи є більш шкідливими за побутові. Така недооцінка призвела до досить серйозних проблем [1]. Утворення ТПВ в Україні зростає, натомість значна частка цих відходів видалється на полігони та звалища, які не відповідають чинним нормативам та негативно впливають на навколишнє середовище та здоров'я людей. Організація послуг щодо збирання відходів у населених пунктах здебільшого є незадовільною, що призводить до несанкціонованого розміщення відходів та пов'язаних з цим негативних факторів впливу. Поточні заходи із зменшення утворення відходів та підвищення переробки й утилізації відходів погано координуються та не є ефективними.

Діюча нормативна-правова база й економічні механізми поводження з відходами не відповідають сучасним вимогам, а методи поводження з ТПВ і технології, які використовуються в Україні – світовим стандартам.

Економічні механізми забезпечення раціонального природокористування та охорони навколишнього природного середовища вважаються більш ефективними інструментами управління, ніж адміністративні, правові та інші методи, що впливають на екологічний світогляд та поведінку людини [2].

Структура економічного механізму управління у сфері поводження з відходами на національному та регіональному рівнях передбачає наявність цільових напрямів дій, що випливають із загальних цілей системи управління, форм забезпечення, важелів державного регулювання, інструментів реалізації, самих функцій і відповідних заходів.

Характерною рисою сучасної системи управління у сфері поводження з відходами в Україні взагалі та з ТПВ зокрема є переважання адміністративних методів над економічними. Натомість у практиці зарубіжних

країн все більш широко застосовуються ринково-орієнтовані економічні інструменти, які спрямовані на стимулювання виробника та споживача до екологічно сприятливої поведінки.

Досвід країн ЄС свідчить про те, що лише за допомогою економічних інструментів можна створювати важелі регулювання для таких розосереджених забруднювачів, як побутові відходи, транспортні засоби, використана упаковка тощо.

Проблема відходів є довгостроковою, а її вирішення вимагає чіткого визначення джерел стабільного фінансового забезпечення як в аспекті гарантування екологічної безпеки, так і в реалізації ресурсного потенціалу. На жаль, на даний час в Україні не створено належного організаційно-економічного механізму сприяння активному залученню відходів у господарський обіг, а фінансові ресурси є очевидно недостатніми [4]. Звідси виникає потреба в аналізі тих економічних механізмів, що склалися в інших країнах, насамперед ЄС, та оцінці наявних вітчизняних реалій з метою вдосконалення організаційно-економічного механізму поводження з відходами – як із забруднювачами, так і з вторинною сировиною.

Переважаюча частина витрат на фінансування інфраструктури поводження з відходами в багатьох європейських країнах лягає або на виробників продукції, яка на тій чи іншій стадії споживання стає продуцентом відходів, або на кінцевих користувачів – за принципом «забруднювач платить». Згідно з цим принципом у статті 14 директиви Європейського Парламенту та Ради Європи 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року визначено, що **витрати на поводження з відходами несе первісний виробник відходів або поточний чи попередній їх власник**. Також держави – члени ЄС можуть приймати рішення, що **витрати на поводження з відходами частково або цілком несе виробник продукту, з якого утворилися відходи, або дистриб'ютори такого продукту можуть розділити ці витрати**.

З початку 90-х років минулого століття в європейських країнах набув розповсюдження принцип «розширеної відповідальності виробника», який використовується для стимулювання мінімізації шкоди, що завдається навколишньому середовищу продукцією на всіх етапах її життєвого циклу, і передбачає відповідальність виробника за шкоду, яку завдає продукція навколишньому середовищу, у тому числі відповідальність за здійснення за-

ходів із збирання, перероблення та кінцевої утилізації. На практиці цей принцип було застосовано у директивах ЄС: «Про «старі» транспортні засоби» (2000/53/ЄС), «Про упаковку та відходи упаковки» (2004/12/ЄС) та «Про відходи електричного та електронного обладнання» (2002/96/ЄС).

Майже в усіх країнах ЄС окремим інструментом є «заборона на захоронення», положення якого визначені Директивою 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» і стосуються або небезпечних видів відходів, які потребують особливих умов поводження з ними, або відходів продукції, яка дає значне збільшення обсягів утворення відходів.

*У статті зроблено аналіз сучасних економічних інструментів та практики їх застосування в управлінні у сфері поводження з відходами в Україні. Визначено основні відмінності у використанні економічного інструментарію у вітчизняній системі управління порівняно з розвиненими країнами світу. Запропоновано можливі інноваційні шляхи вдосконалення економічних інструментів управління у сфері поводження з відходами.*

*We analysed the modern economic instruments and their practical realization in a waste field management in Ukraine. Basic differences in the use of economic tool in home control system are determined compared to the developed countries of the world. The possible innovative ways of perfection of economic instruments of management are offered by the waste sphere.*

Обов'язковою складовою управління відходами при цьому є забезпечення роздільного збирання.

Низка європейських країн, насамперед Великобританія, Данія, Італія, Німеччина, Нідерланди, Фінляндія, Швеція та Швейцарія, за останні роки здійснили **реалізацію програм екоподаткового реформування**, яке полягає у зміщенні податкового навантаження з таких податків, як податок на працю, на екологічно шкідливі види діяльності та продукцію. За рахунок розширення бази екологічного оподаткування зарубіжні країни забезпечують більш повне фінансування сфери поводження з відходами. Майже всі податки базуються на принципі «100% покриття витрат», що обумовлює їх значні розміри і реально відображає обсяг коштів необхідних для екологічно безпечного поводження з відходами. Найбільш поширеним екологічними податками у сфері поводження з відходами є **збір з користувачів за муніципальні відходи, податок на відходи та податок на продукцію**.

У деяких країнах запроваджено **звільнення від податку на продукцію або використання диференційованих ставок податку** за умови виконання певних вимог. Як правило, звільнення надаються у разі, якщо досягнута відповідна відсоткова частка збирання та переробки відходів відповідної продукції. У більшості європейських країн для окремих видів відходів пакування застосовується **система повернення депозитів**, яка може охоплювати й інші відходи.

В останні роки поширення також набули підходи, які базуються на принципі «**добровільних угод**», котрий більш орієнтований на ринкові відносини і передбачає як власне **добровільні угоди** між органами влади та приватними особами, так і **добровільні програми**, що виконуються фірмами-учасниками згідно з розробленими державними органами стандартами. Застосовується також **надання пільгових кредитів та грантів**. Європейська екологічна агенція виділяє цей інструмент як «екологічно мотивовані субсидії». Субсидіювання може стосуватися як місцевих органів влади, так і приватних підприємств, воно охоплює питання роздільного збирання відходів, перероблення окремих їх видів, фінансування проектів створення екологічної інфраструктури та програм підтримки екологічних і технологічних розробок, а також досліджень щодо повторного використання відходів.

Окремої уваги заслуговує підхід **державних «зелених» закупівель**, який спрямований на заохочення переробки відходів шляхом підтримання або створення ринку вторинної сировини. За цим підходом уряд, місцева влада або приватний сектор забезпечує закупівлю окремих видів продукції, яка містить перероблену вторинну сировину.

Особлива роль в управлінні поводженням з відходами в практиці зарубіжних країн відведена наданню прозорості екологічної інформації. Забезпечення доступу до інформації розглядається не як окремий інструмент, а є найважливішою умовою забезпечення функціонування організаційно-економічного механізму.

Таким чином, у зарубіжній практиці існує широкий спектр різноманітних економічних механізмів регулювання у сфері поводження з відходами.

Натомість сучасне управління у сфері поводження з відходами в Україні базується на досить вузькому колі економічних інструментів:

- екологічний податок за розміщення відходів;
- спеціальні фонди для цільового фінансування природоохоронних заходів, у тому числі щодо поводження з відходами (державний і місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища);
- здешевлення кредитів за рахунок зазначених фондів щодо заходів у сфері поводження з відходами;
- страхування екологічного ризику при перевезенні небезпечних відходів;
- встановлення економічної відповідальності за екологічні правопорушення і компенсація збитків, завданих навколишньому природному середовищу, здоров'ю населення та майну громадян чи суб'єктів господарського права в результаті недбалого поводження з відходами [4].

Слід зазначити, що більшість економічних інструментів управління у сфері поводження з відходами, які впроваджені у нашій країні, мають не стимулюючий, а лише фіскальний характер.

На сьогодні функціонують переважно інструменти негативної мотивації (рис. 1), які й становлять основу економічного регулювання у сфері управління відходами (платежі й меншою мірою санкції за екологічні правопорушення).

В Україні центральним елементом організаційно-економічного механізму поводження з відходами є плата за розміщення відходів (відповідно до По-

Рис. 1. Економічні важелі управління у сфері поводження з відходами в Україні

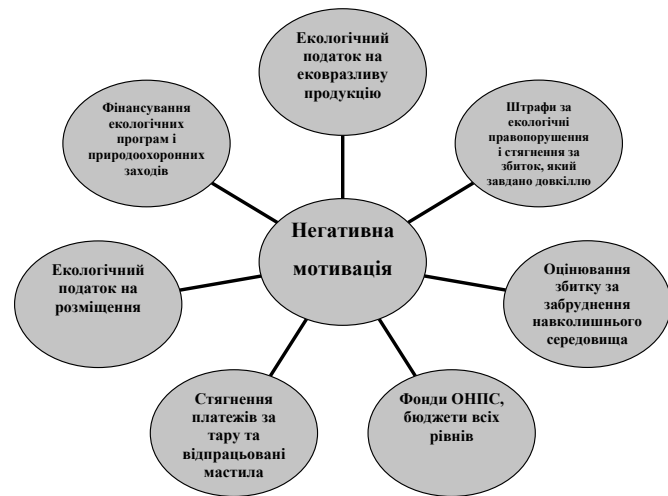


Рис. 2. Економічні інструменти управління у сфері поводження з відходами (стимулюючі)



даткового кодексу вона визначена як екологічний податок). Це пряма плата суб'єктів господарювання за утворення й розміщення відходів, надходження від якої акумулюються у Фонді охорони навколишнього природного середовища України. Кошти від надходжень спрямовуються не лише на вирішення проблем поводження з відходами, а й на інші природоохоронні заходи – тобто розпоршуються. Крім того, заходи, що фінансуються, спрямовані переважно не на розбудову інфраструктури поводження з відходами, а на ліквідацію наслідків.

Інструменти економічного стимулювання на даний час в Україні практично не застосовуються, оскільки вони не підтверджені нормативно-правовими актами прямої дії. Водночас аналіз закордонного досвіду свідчить про дієвість способів заохочення роздільного збирання ТПВ, оскільки це найважливіший етап поводження з ними. Будь-який механізм ефективно працює тільки за умови, коли є повне взаєморозуміння і зацікавленість всіх сторін [5].

На наш погляд, першим кроком у цьому напрямі в Україні можна вважати запровадження, починаючи з 2013 року, механізму використання коштів від екологічного податку на реінвестування екологічної модернізації підприємств. Це знайшло відображення в постанові Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 року № 569, якою, зокрема, затверджено порядок використання на реалізацію цільових проектів з реінвестування. Однак на даний час зарано говорити про ефективність зазначеного механізму.

Одним з методів стимулювання використання відходів та вторинних ресурсів у промисловому виробництві й розвитку ринку вторинних ресурсів також можуть стати заохочувальні заходи з боку держави безпосередньо для



підприємства, тобто зменшення податкового навантаження, пільгові ставки або неоподаткування доходів, отриманих внаслідок використання відходів чи вторинних ресурсів у процесі виробництва (рис. 2).

На сьогодні в Україні відносно налагодженим є поточне фінансування вивезення та розміщення ТПВ, яке здійснюється за рахунок: видатків державного бюджету, коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законом. Кошти спрямовуються переважно на захоронення ТПВ на полігонах та звалищах. Частина, що вкладається в розбудову інфраструктури поводження з ТПВ, зокрема, на впровадження роздільного збирання та створення сміттесортувальних комплексів, – мінімальна.

Підходи до визначення й стягнення платежів на регіональному рівні у цілому орієнтовані на реалізацію принципу «забруднювач платить», хоча і не відповідають йому в повній мірі. Платежі встановлюються на послуги за збирання, вивезення та захоронення ТПВ від населення і підприємств та за забруднення навколишнього середовища при розміщенні відходів від підприємств.

Плата за забруднення навколишнього середовища є формою компенсації економічного збитку внаслідок екодеструктивного впливу від розміщення відходів, але вона не виконує свого головного призначення, оскільки стягується лише з юридичних осіб та індивідуальних підприємств. Населення звільнене від цього виду платежів, хоча домінуючу частку в об'ємах ТПВ займають відходи житлово-комунального господарства і в першу чергу відходи життєдіяльності людей.

Система платежів має виконувати подвійну функцію: з одного боку – стимулювати здавання вторинної сировини, а з другого – створювати умови для безпечного видалення неутілізованої частини. «Національна стратегія поводження з твердими побутовими відходами в Україні» [7] вказувала на необхідність тарифної реформи у сфері поводження з твердими побутовими відходами, в якій до складу тарифів повинна бути включена екологічна складова, що має відокремлюватися від тарифів і спрямовуватися в цільовий фонд поводження з відходами. Кошти з даного фонду повинні надходити на вирішення першочергових завдань для покращення екологічної ситуації на об'єктах видалення відходів.

У Постанові Кабінету Міністрів України № 915 від 26 липня 2001 року «Про впровадження системи збирання, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини» та «Порядку збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки)», затвердженому наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 224 від 2 жовтня 2001 року, відображається «принцип відповідальності виробника» за рахунок уведення плати за рециклінг упаковки продукції, яка накопичувалася спеціально уповноваженим органом Укрреко-комресурсів і використовувалася для переробки. Дія даної Постанови була призупинена. Причиною стало те, що проблема збору й утилізації тари була штучно віділена із загальної проблеми вторинного використання відходів сфери споживання та послуг.

На регіональному рівні функціонують ринки вторинних ресурсів для таких складових ТПВ, як макулатура, вторинна полімерна сировина, вторинні текстильні матеріали, склобій, шини зношені та інші гумові відходи, брухт чорних і кольорових металів. Аналізуючи стан функціонування ринку вторинних ресурсів загалом у регіонах, доводиться констатувати наявність усіх ознак його провалу в даному секторі економіки. Водночас забезпечення ефективного функціонування ринку вторинної сировини є одним із пріоритетних напрямів підвищення економічного потенціалу регіону. **Необхідною умовою реорганізації механізму збирання та використання коштів для утилізації значних відходів є створення конкуренції на ринку відходів, а також запровадження прозорості звітності щодо отриманих та розподілених коштів.**

Одним із базових фінансових інструментів є **тарифи на послуги**. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 року № 1010 затверджено «Порядок формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів», яким передбачено, що до тарифів на зазначені послуги включаються витрати зі створення резервного капіталу, які спрямовуються на капітальні інвестиції. Таким чином, **розпочато формування ринкових засад створення спеціальних фондів щодо поводження з побутовими відходами.**

Іншим законодавчим актом, в якому передбачено механізм збирання коштів на утилізацію відходів, що утворилися після використання продук-

ції, є Закон України «Про хімічні джерела струму». Згідно з цим законом суб'єкти підприємницької діяльності, що використовують у своїй діяльності певні джерела струму, зобов'язані сплатити екологічний грошовий заклад на спеціальний рахунок державного бюджету. Кошти цього спеціального рахунку спрямовуються на спорудження або реконструкцію спеціалізованих виробництв з утилізації хімічних джерел струму.

Таким чином, йдеться лише про **початок створення основ економічного механізму для забезпечення акумуляції коштів на розвиток системи поводження з відходами, які є залишком кінцевого споживання**. На жаль, ефективність зазначеного механізму на даний час є мінімальною з огляду на фрагментарність та недосконалість чинного нормативно-правового регулювання.

До перспективних шляхів вирішення проблеми відходів слід віднести **врахування потреби утилізації продукції (виробів) ще на стадії їх проектування й створення відповідних виробництв**. Спроможність до утилізації в подальшому треба покласти в основу класифікації відходів, продукції, технологій та виробництв. Зазначений підхід повинен бути закладений в основу загальної оцінки результатів матеріального виробництва та критеріїв відбору технологій і продукції для потреб виробництва та споживання [8].

## ВИСНОВКИ

Отже, існуючі в Україні економічні механізми управління у сфері поводження з відходами, у тому числі з ТПВ, мають переважно фіскальну спрямованість. Відсутні стимулюючі важелі з мінімізації утворення ТПВ, їх рециклінгу та створення ринку вторинної сировини.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на вдосконалення й диверсифікацію економічного механізму управління у сфері поводження з ТПВ з урахуванням європейського досвіду та базуватися на таких принципах:

- усі вироблені в регіоні ТПВ повинні роздільно збиратися, а для цього необхідно активно впроваджувати організаційні й економічні важелі стимулювання як для населення, так і для перевізників;
  - усі фракції, що підлягають повторному використанню, повинні бути включені у процес рециклінгу;
  - впровадження системи інноваційного управління матеріальними та енергетичними циклічно замкненими потоками;
  - захоронення ТПВ повинно бути мінімізоване всіма виробниками та переробниками відходів;
  - усі тверді побутові відходи, які не підлягають утилізації, мають бути видалені з дотриманням норм екологічної безпеки.
- Формування дієвих інструментів економічного механізму управління у сфері поводження з ТПВ, які б дали змогу вирішити першочергові стратегічні цілі забезпечення екологічної безпеки та покращення соціально-економічного клімату регіонів, має бути спрямоване на:
- залучення інвестицій у сферу поводження з ТПВ, у тому числі державних, приватних, зарубіжних;
  - формування системи платежів, орієнтованих на реалізацію принципів мінімізації утворення, максимальної утилізації та безпечного видалення ТПВ;
  - стимулювання учасників процесу зі збирання, транспортування й переробки ТПВ.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Мороз О. В. Еколого-економічні проблеми утилізації твердих побутових відходів / [О. В. Мороз, А. О. Свентух та ін.] // Вісник ВПІ. – 2004. – Вип. № 3. – С. 27–33.
2. Малей О. В. Аналіз ефективності діючого економічного механізму у сфері поводження з відходами / Менеджмент, маркетинг та інтелектуальний капітал в глобальному економічному просторі [Монографія] / под. ред. д. е. н., проф. П. Г. Перерви. – Харків: ХПІ. – 2012. – С. 551–569.
3. Малей О. В. Деякі аспекти діючого економічного механізму у сфері поводження з відходами [Текст] / О. В. Малей // Технологічний аудит та резерви виробництва. – 2012. – № 6/1(8). – С. 19–20.
4. Міщенко В. С. Нормативно-правові та економічні аспекти поводження з відходами в Україні / В. С. Міщенко, Г. П. Виговська // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://waste.ua/eco/2012/waste-management/legislation/>.
5. Іщенко В. А. Аналіз шляхів використання світового досвіду поводження з твердими побутовими відходами в Україні / [В. А. Іщенко, П. М. Турчик] // Вісник ВПІ. – 2012. – Вип. № 2. – С. 25–30.
6. Андреева Н. Н. Розвиток ринку вторинних ресурсів в Україні / Н. Н. Андреева, М. В. Барун // Матеріали тринадцятої щорічної Всеукраїнської наукової конференції «Екологічний менеджмент у загальній системі управління», м. Суми, 17–18 квітня 2013 р. – Суми: Сумський державний університет, 2013. – С. 9–11.
7. Національна стратегія поводження з твердими побутовими відходами в Україні: стратегія та план дій, грудень 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://193.84.90.197/ecolib/2/right.html>. – Заголовок з екрану.
8. Шаго Є. П. Концепція вдосконалення сфери поводження з відходами в Україні на інноваційних засадах / [Є. П. Шаго, І. П. Крайнов та ін.] // Вісник ВПІ. – 2011. – Вип. № 6. – С. 17–19.