

Горобець О. В.

*к.е.н., доцент кафедри економіки
природокористування та менеджменту лісового господарства
Житомирський національний агроекологічний університет*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПОВОДЖЕННЯМ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано механізм державного регулювання у сфері поводження з відходами та окреслено основні напрями його удосконалення. Зроблено висновок про необхідність збалансованого поєднання структурного і безструктурного способів управління.

Ключові слова: відходи, поводження з відходами, інструменти державного регулювання, структурний і безструктурний спосіб управління

Постановка проблеми. Постійне зростання обсягів виробничих і побутових відходів, у т. ч. небезпечних, недостатнє охоплення населення послугами зі збирання побутових відходів, особливо у сільській місцевості, недосконалі методи знешкодження відходів та низький рівень їх утилізації призвели до того, що забруднення довкілля в Україні досягло рівня, який у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу. Це спричиняє погіршення здоров'я людей, скорочення тривалості їх життя, значні еколого-економічні збитки і соціальне напруження. Тому вирішення проблеми екологічно безпечного поводження з відходами є одним із пріоритетних завдань у галузі економіки природокористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На думку сучасних науковців, виключно ринкове регулювання процесів поводження з відходами є малоефективним, оскільки ринковий механізм не спроможний відобразити суспільні вигоди від переробки відходів. На думку інших

дослідників, це не виключає широкого застосування у процесі управління відходами ринкових технологій [1; 2].

Багато дослідників наголошують на визначальній ролі держави у вирішенні екологічних проблем, у т. ч., в сфері поводження з відходами. Це, зокрема, Є. Васильєва [3, с. 77], Н. Зіновчук [4, с. 152], В. Міщенко [5], Р. Мюррей [6, с. 214], С. Дорогунцов, М. Хвесик [7, с. 32] та ін. Для успішного здійснення державного регулювання необхідно знати сфери впливу регуляторних інструментів, переваги та недоліки застосування кожного з них. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне проаналізувати основні методи та інструменти, які можуть застосовуватись для здійснення державного регулювання у сфері поводження з відходами.

Постановка завдання дослідження: проаналізувати механізм державного регулювання у сфері поводження з відходами та окреслити основні напрями його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Необхідною умовою забезпечення процесу переходу до сталого розвитку є регулювання взаємозв'язків між екологічною, економічною і соціальною системами, що вимагає посилення ролі держави та підвищення ефективності державного управління. У країнах з ринковою економікою необхідність державного втручання зумовлена тим, що ринкові механізми не здатні забезпечити збереження якості довкілля [4, с. 153; 8, с. 91].

Незважаючи на те, що в Україні основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами проголошено пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його

сталого розвитку, реальний стан справ свідчить про недотримання зазначених принципів та недостатньо ефективного управління у цій сфері.

Однією з причин ситуації, що склалася, є те, що управління поводженням з відходами здійснюється, в основному, за допомогою так званого структурного способу, при якому інформація передається директивно-адресно по конкретно визначеним елементам структури, сформованим ще до початку процесу управління. Схему реалізації структурного способу управління поводженням з твердими побутовими відходами наведено на рис. 1, з якого видно, що управління в цій сфері здійснюється на трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому.

Зазначимо, що на органи місцевого самоврядування покладено такі функції: нормативну (зокрема, розроблення та затвердження схем санітарного очищення та правил благоустрою територій населених пунктів, місцевих програм поводження з відходами); організаційну (організацію збирання, транспортування, утилізації, знешкодження та видалення відходів); дозвільну (надання дозволу на відведення на території населеного пункту місць для складування, зберігання та захоронення відходів); контролюючу (здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території); координаційно-стимулюючу (створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини); інформаційну (інформування населення щодо реалізації місцевих програм у сфері поводження з відходами, сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення).

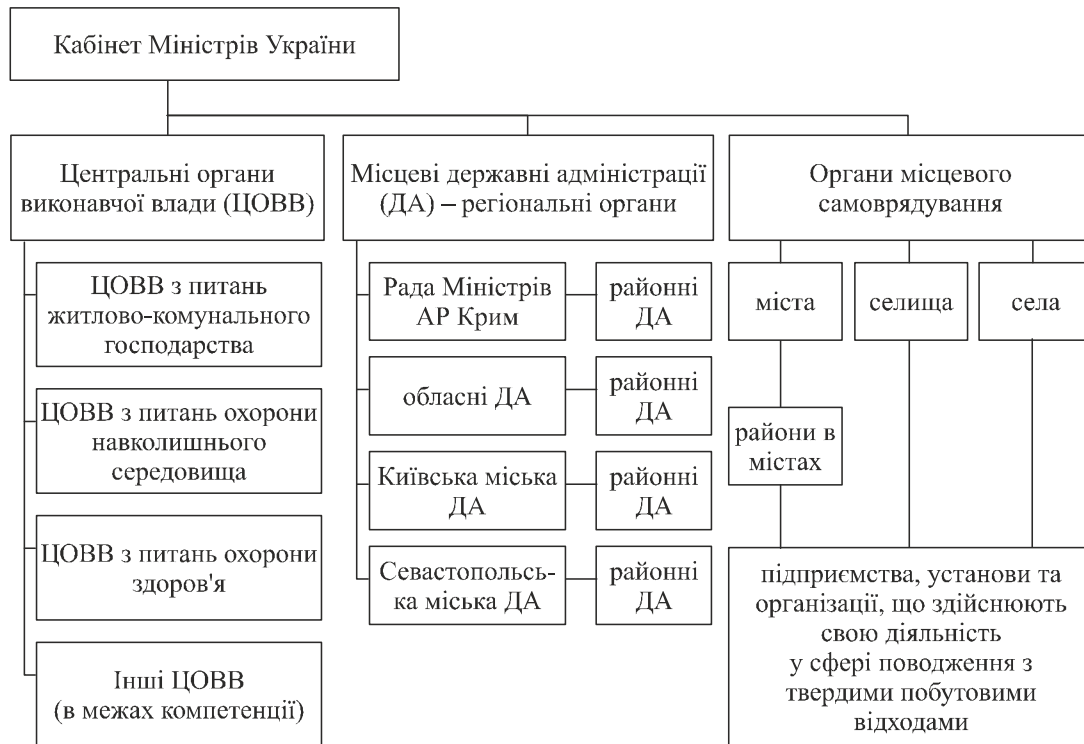


Рис. 1. Структура управління в сфері поводження з твердими побутовими відходами

Але реальна ситуація свідчить про те, що у сільській місцевості майже всіх регіонів України відсутні підприємства, що здійснюють свою діяльність у сфері поводження з ТПВ, а більшість із наведених функцій органами місцевого самоврядування не виконується, внаслідок чого процес управління поводженням з відходами стає не ефективним.

Структурний спосіб управління здійснюється, в основному, за допомогою методів прямого впливу (адміністративних), які, зазвичай, кваліфікують як засоби впливу на діяльність підприємств, установ і організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав і обов'язків через систему наказів. Розглянемо основні адміністративні інструменти, які використовуються у сфері поводження з відходами. З метою зменшення обсягів утворення відходів застосовують:

- нормативи – граничні показники утворення відходів у технологічних процесах; питомі показники утворення відходів,

використання та втрат сировини у технологічних процесах (на одиницю продукції, сировини та енергії, виконання робіт і надання послуг);

- стандарти – поняття та терміни, що використовуються у сфері поводження з відходами; вимоги до класифікації відходів та їх паспортизації; способи визначення складу відходів та їх небезпеки; методи контролю за станом накопичувачів; вимоги щодо безпечного поводження з відходами та щодо відходів як вторинної сировини;

- ліміти – на утворення та розміщення відходів.

З метою обмеження та запобігання негативному впливу відходів на довкілля та здоров'я людей використовують:

- дозволи – на розміщення відходів; на транскордонне перевезення небезпечних відходів; на експлуатацію об'єкта поводження з небезпечними відходами;

- ліцензування – на поводження з небезпечними відходами; збирання і заготівлі відходів як вторинної сировини;

- заборони – на ведення господарської діяльності, пов'язаної з утворенням відходів, без одержання лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів; на визначення місця розміщення об'єктів поводження з відходами, проектування та будівництво комплексів з оброблення, знешкодження, утилізації та видалення відходів, якщо вони не відповідають екологічним та санітарно-гігієнічним вимогам; на прийняття рішення про розвиток населених пунктів без визначення заходів щодо створення умов для утилізації чи видалення побутових відходів; на введення в дію нових і реконструйованих підприємств та інших об'єктів, не забезпечених устаткуванням і технологіями для безпечного поводження з відходами; на передачу чи продаж небезпечних відходів громадянам, підприємствам, установам та організаціям, якщо вони не забезпечують утилізації чи видалення цих відходів екологічно безпечним способом; на ввезення в Україну відходів з метою їх зберігання чи захоронення;

- оцінку впливів на довкілля та екологічну експертизу – при проектуванні, будівництві і реконструкції підприємств, будинків і споруд; при будівництві, розширенні, реконструкції та технічному переоснащенні об'єктів поводження з ТПВ.

Для збирання, збереження та аналізу інформації, необхідної для організації утилізації відходів, а також контролю за впливом відходів на довкілля та здоров'я людини застосовують облік і паспортизацію всіх відходів, що утворюються на території України; ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення, утилізації відходів; ведення реєстру місць видалення відходів. З метою визначення та прогнозування впливу відходів на довкілля, своєчасного виявлення негативних наслідків, їх відвернення та подолання здійснюють моніторинг місць утворення, зберігання і видалення відходів. Для запобігання правопорушень та стимулювання дотримання законодавства у сфері поводження з відходами можуть бути застосовані:

- штрафи – за забруднення земель, засмічення та пошкодження лісів відходами; за порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів; за змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу; за порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів; за порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів; порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів;

- позбавлення ліцензії – внаслідок порушення суб'єктом господарської діяльності ліцензійних умов поводження з небезпечними

відходами; за порушення порядку ввезення в Україну, транзиту через її територію відходів як вторсировини.

Аналіз зазначених інструментів дозволяє зробити висновок, що в Україні практично не застосовуються інструменти, дія яких була б спрямована на запобігання утворенню відходів та зменшення їх токсичності. Натомість більшість адміністративних інструментів спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних із шкідливим впливом на довкілля та здоров'я людей відходів, що вже утворилися.

Потрібно зауважити, що суттєвою перевагою впровадження нормативів, стандартів, лімітів є те, що їх порушення тягне за собою юридичну відповідальність. Проте для ефективного застосування адміністративних інструментів необхідно забезпечити чітке виконання екологічного законодавства, що вимагає здійснення постійного моніторингу і контролю. До інших недоліків застосування адміністративних регуляторів науковці, зокрема, відносять: бюрократизацію та відсутність гнучкості у прийнятті рішень, складність розробки екологічних нормативів і стандартів, значні адміністративні витрати на впровадження регуляторних дій, ігнорування принципу альтернативних витрат, уповільнення інноваційного процесу [3, с. 79; 4, с. 173].

Зазначені недоліки інструментів прямого еколого-економічного регулювання можуть бути компенсовані шляхом їх комбінації з методами непрямого впливу (екологічна освіта та інформування населення, економічні інструменти). Застосування таких методів є характерним для безструктурного способу управління, при якому відсутні наперед створені організаційні структури, а відбувається циркулярне поширення інформації (тобто одна й та сама інформація розповсюджується між багатьма елементами) (рис. 2).

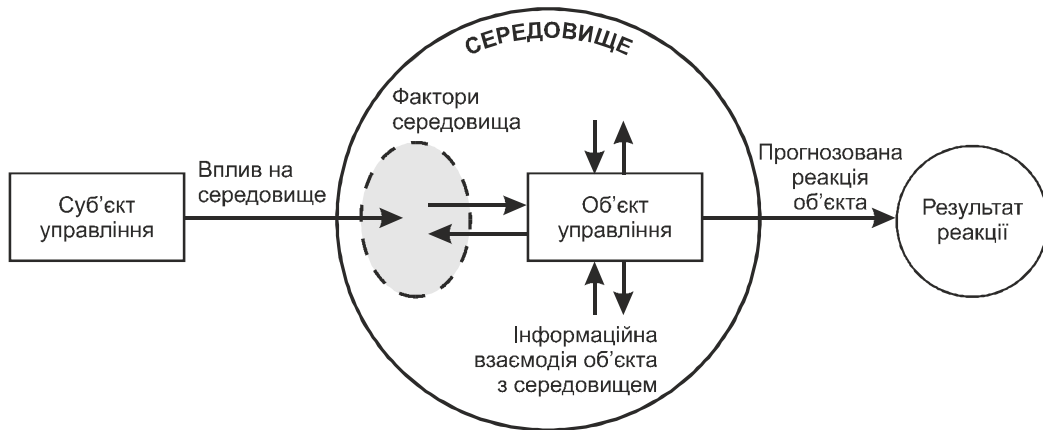


Рис. 2. Схема реалізації безструктурного способу управління

Пропонований зміст інформаційних повідомлень щодо екологічно безпечного поводження з відходами, які можна використовувати з метою здійснення екологічної освіти населення (для різної цільової аудиторії) наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Зміст інформаційних повідомлень для здійснення екологічної освіти населення

Цільова аудиторія	Зміст інформаційних повідомлень
1	2
Домогосподарства	<ul style="list-style-type: none"> – способи запобігання утворенню відходів та зменшення їх обсягів; – вплив на довкілля і здоров'я людей найбільш поширених методів поводження з відходами (поховання на звалищі та спалювання); – переваги роздільного збирання твердих побутових відходів; – способи поводження з окремими видами відходів (органічними, небезпечними, будівельними тощо).
Суб'єкти господарської діяльності (виробники)	<ul style="list-style-type: none"> – існуючі технології заміни токсичних речовин, що використовуються у виробничому процесі, на нешкідливі; – маловідходні технології у різних галузях виробництва; – екологічно безпечні технології переробки та утилізації різних видів виробничих відходів; – екологічно безпечні та економічно ефективні технології виробництва продукції з використанням вторинної сировини; – правові норми, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання в сфері поводження з відходами.
Суб'єкти господарської діяльності в сфері поводження з	<ul style="list-style-type: none"> – організаційно-правові основи ведення підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; – екологічно безпечні технології збирання, транспортування, сортування, переробки, утилізації, знешкодження різних видів

відходами	виробничих і побутових відходів; – технології будівництва та експлуатації об'єктів поводження з відходами.
Органи місцевого самоврядування	– законодавство у сфері поводження з відходами; – методичні рекомендації щодо організації екологічно безпечного збирання, транспортування, утилізації та знешкодження відходів у населеному пункті; – основні складові успішного впровадження роздільного збирання побутових відходів; – методи стимулювання залучення населення до екологічно безпечного поводження з відходами; до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини; – позитивний зарубіжний і вітчизняний досвід управління муніципальними відходами.

Таке поширення інформації може здійснюватись органами державної влади із залученням до цього громадських і релігійних організацій через ЗМІ (періодичні публікації в пресі, постійна агітаційна робота на телебаченні, звертання по радіо); створення інформаційних Інтернет-порталів з питань поводження з відходами; розміщення зовнішньої реклами, особливо у місцях найбільшого скупчення людей; поширення листівок, брошур, зокрема, через поштові скриньки населення; проведення бесід і практичних занять з вихователями дитячих дошкільних закладів, вчителями, батьками, дітьми; організацію конкурсів творчих і дослідницьких робіт на тему екологічно безпечного поводження з відходами; проведення екологічних конференцій, семінарів з метою висвітлення інформації щодо поводження з побутовими відходами.

Метою інформування є забезпечення повноти інформації щодо еколого-економічних і соціальних наслідків накопичення виробничих і побутових відходів, а також способів вирішення цієї проблеми, зокрема, через реалізацію концепції "нульових відходів", яка спрямована на вирішення трьох основних завдань [6, с. 31-35]:

1) зниження до нуля токсичності відходів, тобто зменшення небезпечних для довкілля та здоров'я людей речовин, які входять до складу відходів, з метою їх подальшого повного виключення;

2) зменшення до нуля обсягів органічних відходів, що розміщуються на звалищах без попередньої обробки (компостування), що призведе до зменшення викидів парникових газів, які впливають на зміну клімату. Концепція "нульових відходів" передбачає зберігання енергії, що міститься у відходах (за рахунок вторинного використання відходів), а також використання відновлюваних джерел енергії під час здійснення переробки відходів;

3) зменшення до нуля обсягів утворення відходів: усі відходи повинні вважатися ресурсами, для яких потрібно знайти відповідний спосіб використання.

Результатом інформованості суспільства повинна стати концептуальна зміна погляду на відходи і розуміння того, що відповідальність за поводження з ними несуть не лише комунальні служби, а й ті, хто ці відходи створює (виробники та населення).

Застосування економічних інструментів є ще одним методом реалізації безструктурного способу управління. На відміну від адміністративних регуляторів, виконання яких забезпечується примусовою силою держави, економічні інструменти спонукають до необхідної поведінки, яка ґрунтується на економічному інтересі, на матеріальній зацікавленості носія екологічних прав у досягненні реальної мети. Основні економічні інструменти, які можуть застосовуватися з метою регулювання відносин у сфері поводження з відходами, наведені у табл. 2, з якої видно, що економічний механізм регулювання поводження з відходами складається з різноманітних засобів впливу на економічні інтереси суб'єктів.

На відміну від адміністративних інструментів, більшість яких спрямована на забезпечення екологічної безпеки у сфері поводження з утвореними відходами, зазначені економічні інструменти можуть успішно застосовуватись для запобігання і зменшення обсягів утворення відходів,

стимулювання використання відходів у якості вторинної сировини, а також для акумуляції фінансових ресурсів для здійснення заходів у цій сфері.

Потрібно погодитись із науковцями, які зазначають, що застосування економічних інструментів ефективно лише за певних умов [7, с. 331]. Зокрема, впровадження маловідходних технологій чи організація утилізації відходів для суб'єктів господарювання можуть бути економічно вигідними за таких умов:

$$B < (P_{yt} + P_p + K_p + C_n) \quad (1)$$

$$B < (P_{нк} + P_{нз} + Ш + P_d), \quad (2)$$

де B – витрати суб'єкта господарювання на впровадження маловідходних технологій чи організацію утилізації відходів;

P_{yt} – прибуток від утилізації відходів;

P_p – податкові пільги;

K_p – кредитні пільги;

C_n – цінова надбавка на продукцію, вироблену із вторинної сировини;

$P_{нк}$ – плата за понадлімітне використання первинних природних ресурсів;

$P_{нз}$ – плата за понадлімітне розміщення відходів у довкіллі;

$Ш$ – штрафи;

P_d – додаткове оподаткування (податок на утилізацію відходів).

Елементи формули (1) повинні збільшувати прибуток, що залишається у розпорядженні підприємства у випадку впровадження маловідходних технологій чи організацію утилізації відходів, а елементи формули (2) – знижувати прибуток, коли підприємство намагається економити на природоохоронних витратах у сфері поводження з відходами, причому різниця між ними повинна бути досить суттєвою.

Таблиця 2

Економічні інструменти, які можуть застосовуватися у сфері поводження з відходами

Вид інструментів		Функція
Економічні санкції	<ul style="list-style-type: none"> – оподаткування первинної сировини; – екологічний податок за розміщення відходів; – податки екологічної спрямованості (на конкретні групи товарів – пестициди, пластмасову тару, шини, акумулятори; податок на утилізацію відходів); – продаж прав на забруднення довкілля; 	обмежувальна
Економічні стимули	<ul style="list-style-type: none"> – податкові пільги (зокрема, щодо оподаткування прибутку від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів; звільнення від оподаткування фондів охорони навколишнього природного середовища); – кредитні та інші пільги (зокрема, суб'єктам підприємницької діяльності, які утилізують, зменшують обсяги утворення відходів та впроваджують у виробництво маловідходні технології; які здають відходи як вторинну сировину та займаються збиранням і заготівлею таких відходів; здійснюють будівництво підприємств і цехів, а також організують виробництво устаткування для утилізації відходів); – прискорена амортизація природоохоронного обладнання; – державне фінансування (зокрема, підприємств, що впроваджують маловідходні технології, обробляють і утилізують відходи; цільове фінансування науково-дослідних робіт з конкретних проблем утилізації відходів і зменшення їх утворення); – створення фондів для цільового фінансування заходів щодо утилізації відходів за рахунок добровільних внесків (виробників і власників відходів); – спеціальні державні субсидії (на зменшення відсотків за банківські кредити, пов'язані з інвестиціями, що спрямовуються на утилізацію відходів і виготовлення відповідного устаткування); – дотації з Державного чи місцевих бюджетів (для перевезення відходів, вторинної сировини чи напівфабрикатів, одержаних з цих відходів); – відшкодування витрат (компенсація підприємствам, що здійснюють екологічно необхідні, але економічно неприбуткові види діяльності, зокрема, переробку відходів); – стимулюючі ціни та надбавки на екологічно чисту продукцію; – авансово-заставна система (тари, продукції, після використання якої утворюються небезпечні відходи); 	мотиваційна
Економічні гарантії	<ul style="list-style-type: none"> – грошові виплати юридичним чи фізичним особам на компенсацію збитків від забруднення довкілля; – страхування екологічних ризиків (зокрема, при транспортуванні, утилізації чи видаленні небезпечних відходів). 	компенсаційна

Однак, на даний час в Україні практично не використовується механізм надання підприємствам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних технологій чи створенні індустрії переробки відходів. За таких умов система плати за відходи не виконує своєї ролі і фактично не діє механізм стимулювання підприємств відносно переходу на нові, ресурсозберігаючі та маловідходні технології. Не створена також система стимулювання населення щодо екологічно безпечного поводження з твердими побутовими відходами (їх роздільного збирання, здавання у якості вторинної сировини, компостування органічних відходів).

Потрібно зауважити, що економічні інструменти не можуть повністю виключити необхідність застосування адміністративних методів управління і контролю якості довкілля, тому управління відходами повинне базуватися на оптимальному сполученні примусово-обмежувальних і стимулюючих інструментів.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, доводиться констатувати, що на сучасному етапі в Україні вирішення проблем, пов'язаних з відходами, не достатньо ефективне. Дія більшості адміністративних регуляторів спрямована на вирішення проблем, пов'язаних із шкідливим впливом відходів на довкілля та здоров'я людей. Водночас економічні інструменти, які можуть успішно застосовуватись для запобігання і зменшення обсягів утворення відходів, стимулювання використання відходів у якості вторинної сировини, практично не застосовуються. Відсутня налагоджена система інформування та мотивації населення щодо екологічно безпечного поводження з відходами. Для здійснення ефективного державного регулювання у сфері поводження з відходами необхідне збалансоване поєднання структурного і безструктурного способів управління. Це передбачає більш широке впровадження економічних інструментів, екологічної освіти та

інформування населення, методів морального впливу на поведінку громадян за допомогою етичних норм та суспільної думки. Перспективою подальших досліджень є розробка й обґрунтування заходів, необхідних для затвердження у суспільстві основних положень і принципів концепції "нульових відходів", результатом впровадження якої стане вирішення еколого-економічних та соціальних проблем, пов'язаних з відходами.

Список використаної літератури

1. Васильева Е. Э. Экономика природопользования / Е. Э. Васильева. – Минск: БГУ, 2003. – 120 с.
2. Галушкина Т. П. Менеджмент отходов на региональном уровне / Т. П. Галушкина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://waste.com.ua/cooperation/2004/thesis/galushkina.html>
3. Губанова Е. Р. Система рыночных технологий как элемент стратегии управления отходами / Е. Р. Губанова, Т. П. Шанина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://193.84.90.197/ecolib/2/66.doc>
4. Данилов-Данильян В. И. Перед главным вызовом цивилизации. Взгляд из России.: / В. И. Данилов-Данильян, К. С. Лосев, И. Е. Рейф. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 224 с.
5. Екосередовище і сучасність. Т. 5. Управління екосередовищем в умовах регіоналізації: Монографія / С. І. Дорогунцов, М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко. – К.: Кондор, 2006. – 446 с.
6. Зіновчук Н. В. Екологічна політика в АПК: економічний аспект / Н. В. Зіновчук. – Львів: Львівський держ. аграр. ун-т, ННВК "АТБ", 2007. – 394 с.
7. Міщенко В. С. Проблеми імплементації європейського законодавства у сфері поводження з відходами [Електронний

ресурс] / В. С. Міщенко, Г. П. Виговська. – Режим доступу:
<http://waste.com.ua/cooperation/2007/theses/>

8. Мюррей Р. Цель – Zero Waste. (Пер. с англ.) / Робин Мюррей. – М.: ОМННО "Совет Гринпис", 2004. – 232 с.

ГОРОБЕЦ О. В. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В УКРАИНЕ

Проанализирован механизм государственного регулирования в сфере обращения с отходами и намечены основные направления его совершенствования. Сделан вывод о необходимости сбалансированного сочетания структурного и бесструктурного способов управления.

Ключевые слова: отходы, обращение с отходами, инструменты государственного регулирования, структурный и бесструктурный способ управления.

GOROBEC O. V. AREAS OF IMPROVEMENT MANAGEMENT WASTE MANAGEMENT IN UKRAINE

The mechanism of state regulation in the sphere of waste management is analyzed as well as the basic directions of its improvement are offered. The conclusion about the necessity of the balanced combination of structured and non-structured methods of management is made.

Keywords: waste, waste management, the tools of government regulation, structured and non-structured methods of managing.