

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2022-4-5>

УДК 338.242.002.8:628.477:330.837

JEL O13, Q21, Q24, R14

І. А. Колодійчук

доктор економічних наук, старший науковий співробітник
відділу регіональної екологічної політики та
природокористування ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів
e-mail: Ira1166@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5110-3905>

ІНСТИТУЦІЙНИЙ КОМПОНЕНТ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

Досліджено сучасний стан вітчизняного законодавства щодо повноважень органів влади у сфері поводження з відходами та представлення інституційної складової регіональної систем управління відходами крізь призму комплексного підходу до її функціонування. Здійснено аналіз особливостей чинної інституційної структури управління відходів, визначених законодавством обов'язків і повноважень учасників системи на національному та місцевому рівнях. Структуровані суб'єкти у сфері поводження з відходами, які задіяні до публічного адміністрування. Акцентується на суб'єктах, які не мають повноважень, проте наділені обов'язками та правами в системі управління (керування) відходами. Аргументовано базову одиницю в системі управління відходами. Нею є регіон (область), який має достатньо управлінських важелів. Представлено ієрархічну структуру регіональної системи управління відходами. Розглянуто повноваження компетентних органів, зокрема органів місцевого самоврядування, що ухвалюють рішення та здійснюють функції контролю на місцях у сфері поводження з відходами. Визначені особливості системи управління відходами в регіонах України.

Ключові слова: система управління відходами, регіон, інституційні структури, суб'єкти у сфері поводження з відходами, компетенції структурних підрозділів, повноваження органів влади.

Kolodiychuk I. INSTITUTIONAL COMPONENT OF THE WASTE MANAGEMENT SYSTEM

The article argues that the term «management» is also used to denote the characteristics of organizational and administrative activities of executive authorities and local self-government and is defined as the process of planning, organization, motivation, and control necessary to formulate and achieve the system's goals. In this context, the following goals of waste management are specified: implementation of legislation, control over compliance with environmental safety requirements, ensuring the implementation of effective and comprehensive measures in the context of compliance with the hierarchy of waste, rational use of natural resources, achieving the coordination of state and public entities' actions in waste management. The relevance of this issue for Ukraine is determined both by its integration into European structures and by the need to improve the waste management system, in particular at the regional level. The purpose of the article is to study the current state of domestic legislation on the powers of government entities in waste management and present the institutional component of regional waste management systems through the prism of an integrated approach to its functioning. The analysis of the features of the current institutional structure of waste management and the duties and powers of system participants defined by the legislation at the national and local levels is carried out. The entities in the field of waste management involved in public administration are structured. Attention is focused on entities that do not have powers but are endowed with responsibilities and rights in the waste management system. We are convinced that the inconsistency of hierarchical communications causes dissonance in the actions of system elements. Therefore, it is important to organize information interrelation, which in form and content will allow us to make coordinated management decisions at different levels in time and provide a synergistic effect. The basic unit in the waste management system is reasoned. It is a region that has sufficient managerial levers. The hierarchical structure of the Regional Waste Management System is presented. The competent authorities that make decisions and perform local control functions in waste management are considered, in particular the powers of local self-government bodies. The features of the waste management system in the regions of Ukraine are determined.

Keywords: Waste Management System, region, institutional structures, entities in waste management, competencies of structural divisions, powers of government bodies.

Постановка проблеми. Реформування системи управління відходами в Україні характеризується розробленням нових підходів до її функціонування, потребою нововведень, введенням відповідних управлінських процесів, зміною управлінських структур, що вимагає комплексного характеру виконання окреслених завдань. Ці зміни повинні відповідати європейським вимогам у сфері поводження з відходами, передбачати широке застосування відповідних норм і стандартів.

Головне – потрібно подолати наявний розрив між інституційною та функціональною підсистемами для досягнення поставлених цілей, успішної реалізації визначених завдань.

Як відомо, упродовж останніх років законодавча база про відходи активно реформується. Прийнято Національну стратегію управління відходами і Національний план управління відходами до 2030 року, Закон України про управління відходами, визначено до розроблення чимало секторальних

законопроектів. Проте насторожує той факт, що окреслені завдання не виконують або виконують частково, а виконавці ігнорують встановлені обсяги / строки.

Правове регулювання матиме вплив лише в тому разі, якщо дотримання законодавчих ініціатив виконуватиметься і належним чином контролюватиметься. Формування регіональної системи управління відходами, спроможної адекватно реагувати на сучасні виклики в цій сфері та виконувати стратегічні завдання, пов'язане з об'єктивною необхідністю її структурно-функціонального забезпечення. Чинне законодавство про відходи та практика поводження з ними формують особливості інституційної структури управління конкретними видами відходів, визначають обов'язки та повноваження учасників системи на національному, регіональному та місцевому рівнях. У цьому контексті маємо на меті дослідити сучасну систему поводження з відходами та ідентифікувати основні проблеми, подолання яких сприятиме формуванню сучасної системи управління відходами. Актуальність окресленого питання для України зумовлюється як її інтеграцією до європейських структур, так і необхідністю вдосконалення системи управління відходами, зокрема на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень. Незважаючи на актуальність проблеми для України, науковці здебільшого розглядають управлінські аспекти загалом і дотично вивчають питання інституційного компоненту на регіональному рівні. Ця проблематика була в центрі уваги таких вчених, як В. С. Міщенко [1], О. П. Ігнатенко [2], М. С. Самойлік [3], Н. О. Хижнякова [4], Г. П. Виговська [5].

Метою статті є дослідження сучасного стану вітчизняного законодавства щодо повноважень органів влади у сфері поводження з відходами та представлення інституційної складової регіональної систем управління відходами крізь призму комплексного підходу до її функціонування.

Основні результати дослідження. У контексті розгляду системи управління відходами термін «управління» використовують також як характеристику організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і визначають як процес планування, організації, мотивації та контролю, потрібний для того, щоб сформулювати та досягти цілей системи. Метою управління у сфері поводження з відходами є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів у контексті дотримання ієрархії відходів, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у сфері поводження з відходами.

Чинне законодавство про відходи формує особливості інституційної структури управління конкретними видами відходів, визначає обов'язки та повноваження учасників системи на національному та місцевому рівнях. Управління (керування) у сфері поводження з відходами здійснює система органів:

1. Органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

2. Державні органи спеціальної компетенції: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Міністерство розвитку громад та територій України. Вони мають статус центральних органів виконавчої влади з наявністю всіх притаманних таким органам ознак.

3. Органи місцевого самоврядування: обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради, районні ради, районні в містах ради, сільські, селищні, міські ради.

4. Органи внутрішньогосподарського управління: загальні збори членів підприємств, установ та організацій у сфері поводження з відходами, правління цих підприємств.

5. Громадське управління.

Міністерство інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство економіки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державна служба статистики України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій теж наділені відповідними повноваженнями у сфері поводження з відходами, проте їх законодавчо не визначено суб'єктами, які здійснюють публічне адміністрування в досліджуваній сфері.

Суб'єктами у сфері поводження з відходами, окрім таких публічного адміністрування, є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із цим сегментом (ст. 13 розділу III Закону України «Про відходи» [6]). Тобто йдеться про суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, однак мають права й обов'язки, що виникають під час їхньої буденної чи господарської діяльності.

Система управління відходами націлена на упорядкування відносин у сфері поводження з ними для вирішення економічних, соціальних та екологічних проблем розвитку територій. Ефективності рішень досягають завдяки узгодженості управлінських дій на різних рівнях управління: макро-, мезо- та мікрорівні. Причому кожен із цих рівнів має своє змістовне наповнення у процесі дослідження системи і для реалізації її цільової функції слід розглядати ієрархічний взаємозв'язок і взаємозалежність за управлінською вертикаллю – від центрального рівня управління до конкретного суб'єкта господарювання і навпаки. Прийняття рішень на макрорівні має базуватися на результатах емпіричного оцінювання базового рівня щодо практичної реалізації управлінських функцій підприємств і подальшому усуненні виявлених протиріч через внесення змін у нормативно-законодавчі акти. Неузгодженість ієрархічних

комунікацій спричинить дисонанс у діях елементів системи, а тому важливо організувати інформаційний взаємозв'язок, який за формою і змістом дасть змогу вчасно приймати узгоджені управлінські рішення на різних рівнях, що забезпечать синергетичний ефект.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. Він здійснює загальне адміністрування у сфері поводження з відходами.

Питання управління відходами віднесено до компетенції двох міністерств:

- Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. У структурі цього органу функціонує Департамент екологічної безпеки та поводження з відходами, до складу якого входять відділ поводження з відходами та небезпечними речовинами, відділ контролю за обігом пестицидів та агрохімікатів, відділ дозвільно-ліцензійної діяльності та відділ екологічної оцінки;
- Міністерства розвитку громад і територій України. У структурі цього органу функціонує Департамент комунальних послуг та комунального обслуговування, до складу якого входить і відділ поводження з побутовими відходами та комунального обслуговування.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері поводження з відходами, зокрема небезпечними хімічними речовинами (стосовно радіоактивних відходів на Міністерство покладено лише функцію формування державної політики). Міністерство розвитку громад та територій України зосереджене на питаннях покращання поводження з побутовими відходами.

Регіон (область) є базовою одиницею у системі управління відходами (рис. 1), який має достатньо управлінських важелів.

До компетенції структурних підрозділів спеціально уповноважених органів виконавчої влади на місцях належать функції обліку, моніторингу, контролю потоків відходів, координації діяльності структур у цій сфері, інформаційно-аналітичні та дозвільні процедури, стимулювання діяльності суб'єктів господарювання. Компетентними органами, що ухвалюють рішення та здійснюють функції контролю, є місцеві державні адміністрації, територіальні органи Державної екологічної інспекції, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державного управління статистики України.

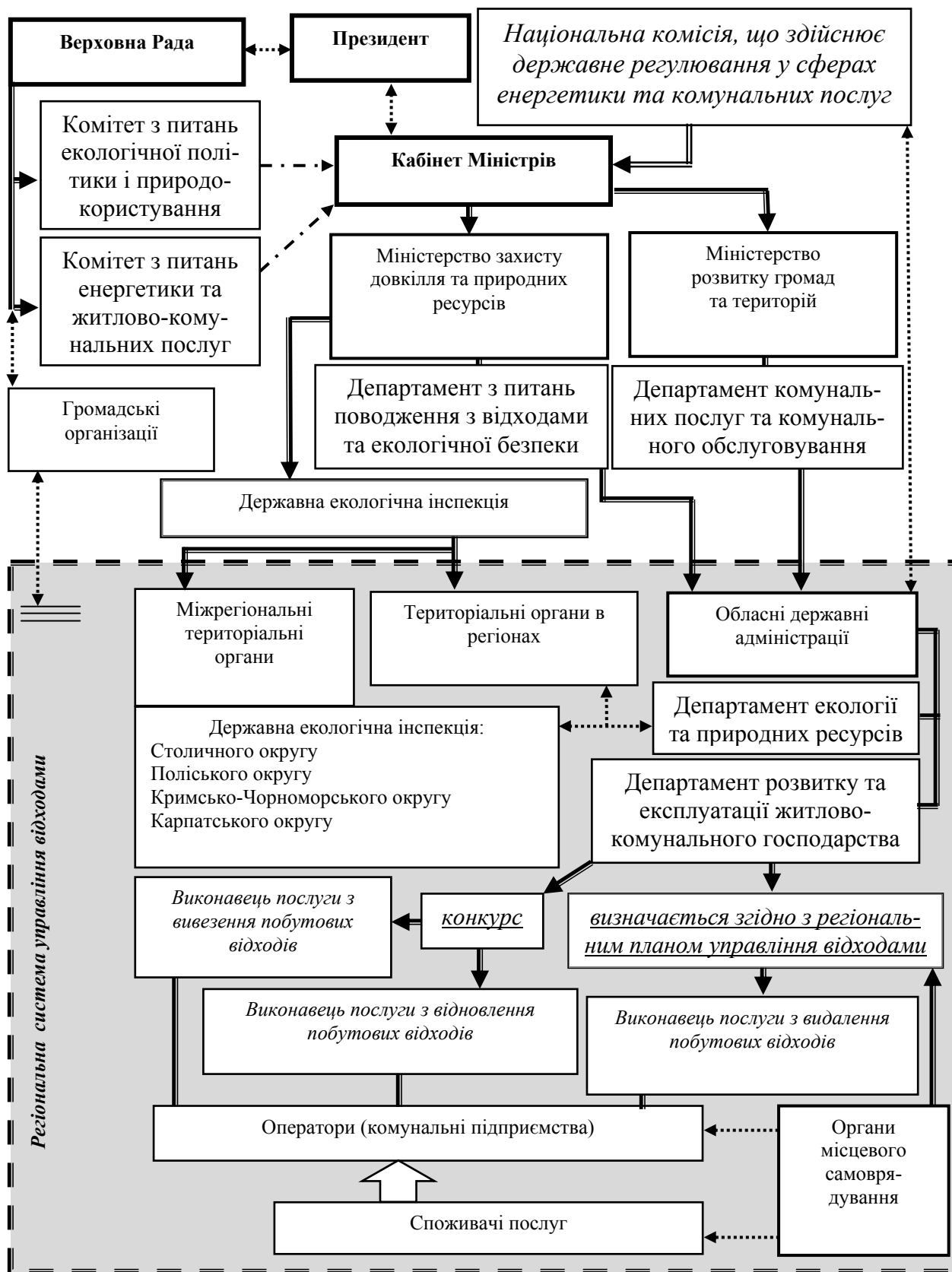
Відповідно до ст. 21 Закону України «Про відходи», органи місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами мають досить широкі повноваження. Зокрема, це стосується: набуття компетенції в розробленні та затвердженні схем санітарного очищення населених пунктів, прийняття рішень про розміщення на своїй території об'єктів поводження з відходами та безпосередньо відвід земельних ділянок для цих цілей; організування

збирання і видалення побутових відходів, включно з відходами дрібних виробників, створення полігонів для захоронення відходів, а також організування роздільного збирання корисних компонентів цих відходів; розроблення, затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та здійснення контролю за їх виконанням; забезпечення стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами; координування вимог до діяльності юридичних і фізичних осіб у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передання матеріалів цих справ на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; ліквідування несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів [6]. Окрім того, інституції місцевого самоврядування наділені пропагандистськими інструментами в частині проведення роз'яснень законодавства про відходи серед населення та паралельно створення для цього умов щодо стимулювання залучення широких верств населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинних ресурсів. Головний фокус уваги місцевих органів самоврядування – проблема збирання і вивезення побутових відходів.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері поводження з відходами належить визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства.

Система управління відходами в Україні та її регіонах лише формується, отож характеризується такими особливостями: а) суб'єкти господарювання, які займаються відходами, розосереджені та нерівномірно розміщені; б) промислова утилізація є недостатньо розвинутою і потребує інтенсивного нарощування інфраструктурних одиниць для здійснення технологічних операцій з перероблення відходів; в) більшість суб'єктів господарювання, які надають послуги у сфері поводження з відходами, спеціалізується на збиранні / зберіганні (38.01, 38.03) або на збиранні / перевезенні / зберіганні (38.01–38.03) відходів; г) має місце низький рівень якості в наданні послуг у сфері поводження з відходами; г) фінансова активність суб'єктів господарювання, які присутні на ринку послуг поводження з відходами, узалежнена від обсягів перероблення відходів і наявності відповідних технологічних установок, придбання (модернізація, реконструкція) яких передбачає залучення значних інвестиційних ресурсів; д) функції органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами частково збігаються з функціями місцевих органів державних адміністрацій і різняться лише рівнем реалізації; е) можливості місцевих органів влади щодо економічного стимулювання суб'єктів господарювання є обмеженими (стосовно пільгового оподаткування і кредитування, тарифної політики, фінансування); є) суб'єкти господарювання, які генерують відходи, не запроваджують передові

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ



Адміністративне управління та підзвітність
 Регулювання

Визначення правових норм і контроль над дотриманням їх
 Узгодження, координація

Рис. 1. Ієрархічна структура регіональної системи управління відходами

Джерело: складено автором.

ресурсозберігальні, мало- і безвідходні технології, уникають можливостей перероблення відходів у власному виробництві та ігнорують екологічні вимоги щодо розміщення їх на промислових майданчиках.

Висновки. Отже, базовою одиницею в системі управління відходами є регіон – об'єднаний майданчик окремих районів, областей або їхніх частин у питаннях вирішення проблеми утилізації відходів з перспективою перетворення їх на економічний ресурс. Регіон є проміжною ланкою між центральними органами управління і місцевими громадами та підприємствами, має достатньо управлінських важелів, може бути суб'єктом законодавчої ініціативи через систему представництва у центральній владі.

Список використаних джерел

1. Міщенко В. С. Удосконалення системи класифікації відходів і засади українського LIST OF WASTES. *Екологія и промисленность*. 2011. № 2. С. 107-111.
2. Ігнатенко О. П. Інвестиційне значення побутових відходів у сфері благоустрою населених пунктів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 11. С. 139-143.
3. Самойлік М. С. Економічна модель розвитку сфери поводження з твердими відходами регіону з урахуванням екологічних факторів. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2014. № 1. С. 82-87.
4. Хижнякова Н. О. Обґрунтування проєктів комплексного перероблення побутових відходів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Логістика*. 2003. № 472. С. 522-526.
5. Виговська Г. П. Концептуальні засади створення нормативно-правової та методичної бази у сфері поводження з відходами. *Утилізація отходов. Организация и контроль полигонов*: сб. науч. ст. Одеса: ОЦНТЭИ, 1999. С. 16-34.
6. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>

References

1. Mishchenko, V. S. (2011). Udoskonalennya systemy klasyfikatsiyi vidkhodiv i zasady ukrayins'koho LIST OF WASTES [Improving the waste classification system and the principles of the Ukrainian LIST OF

WASTES]. *Ekologiya i promyshlennost' – Ecology and Industry*, 107-111. [in Ukrainian].

2. Ihnatenko, O. P. (2014). Investytsiynе znachennya pobutovykh vidkhodiv u sferi blahoustroju naselenykh punktiv [Investment value of household waste in the field of improvement of settlements]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 11, 139-143. [in Ukrainian].

3. Samoilyk, M. S. (2014). Ekonomichna model' rozvytku sfery povodzhennya z tverdymy vidkhodamy rehionu z urakhuvanniam ekolohichnykh faktoriv [Economic model for the development of solid waste management in the region, taking into account environmental factors]. *Visnyk Poltav's'koyi derzhavnoyi ahrarnoyi akademiyi – Bulletin of the Poltava State Agrarian Academy*, 1, 82-87. [in Ukrainian].

4. Khyzhnyakova, N. O. (2003). Obgruntuvannya proektiv kompleksnoho pereroblennya pobutovykh vidkhodiv [Substantiation of projects of complex processing of household waste]. *Visnyk Natsional'noho universytetu «L'viv's'ka politekhnikha»: Lohistyka – Bulletin of the Lviv Polytechnic National University: Logistics*, 472, 522-526. [in Ukrainian].

5. Vyhovska, H. P. (1999). Kontseptual'ni zasady stvorennya normatyvno-pravovoyi ta metodychnoyi bazy u sferi povodzhennya z vidkhodamy [Conceptual bases of creation of normative-legal and methodical base in the field of waste management]. In *Utilizatsiya otkhodov. Organizatsiya i kontrol' poligonov [Recycling. Organization and control of landfills]*: collection of scientific articles (pp. 16-34). Odessa: Odessa Center for Scientific, Technical and Economic Information. [in Ukrainian].

6. Pro vidkhody [On Waste] (1998). Law of Ukraine, adopted on 1998, Mar 5, 187/98-VR. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

Статтю підготовлено в межах виконання наукової теми № П-02-22 «Структурно-функціональне й інституційне забезпечення регіональної системи управління відходами в умовах децентралізації. Етап 1» (ДР № 0122U002621) (програмно-цільова та конкурсна тематика НАН України; підтримка пріоритетних для держави наукових досліджень і науково-технічних розробок Відділення економіки НАН України).

Надійшло 01.08.2022 р.