

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 12.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.12.18>

УДК 351:502.174(477)

М. В. Ваврищук,

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-9334-086X>

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

M. Vavryshchuk,

*PhD student of the Department of Public Management and Administration,
Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law*

FEATURES OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF WASTE MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL

У статті обґрунтовано теоретико-прикладні засади визначення особливостей реалізації державної політики в сфері управління відходами. Автором шляхом комплексного аналізу науково-теоретичної літератури та зарубіжного досвіду визначено, що існує необхідність впровадження сучасної системи управління відходами та будівництва об'єктів їх переробки та утилізації, що забезпечуватиме нормальну життєдіяльність населення, охорону навколишнього середовища та ресурсозбереження. Доведено, що вирішальна роль у сфері управління відходами належить державній політиці, її цілям, завданням та напрямам, що визначають пріоритети розвитку цієї сфери. Для вивчення загальнонаукових уявлень та законодавчого тлумачення сутнісного розуміння поняття «державна

політика в сфері управління відходами» систематизовано наукові погляди та вітчизняне законодавство.

Акцентовано увагу на тому, що світова практика з метою ефективного функціонування системи управління відходами в рамках замкнутого циклу застосовує «принцип трьох R» – Reduce, Reuse and Recycle (скорочуй споживання або зменшуй утворення відходів, використовуй повторно та переробляй). Визначено, що політика управління відходами будується від загального (глобального) напрямку до часткового (локального) як необхідність дотримання суспільних стандартів безпеки та включає рівні управління: наднаціональний, національний, регіональний та локальний. З'ясовано, що на кожному рівні мають функціонувати базові складові: інфраструктура, суб'єкти управління, механізми управління (регулювання).

Доведено, що в Україні Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року є не дієвою, і потребує організаційного, нормативно-правового та економічного забезпечення. Прийняття рамкового Закону України «Про управління відходами» має надати поштовх органам публічного управління до ефективних змін в сфері управління відходами, які повинні враховувати основні європейські положення: ієрархія управління відходами, принцип «забруднювач платить», розширена відповідальність виробника тощо.

The article substantiates the theoretical and applied principles of determining the peculiarities of the implementation of state policy in the field of waste management. The author, through a comprehensive analysis of scientific and theoretical literature and foreign experience, determined that there is a need to implement a modern waste management system and build facilities for their processing and disposal, which will ensure the normal life of the population, environmental protection and resource conservation. It has been proven that the decisive role in the field of waste management belongs to the state policy, its goals, tasks and directions, which determine the development priorities of this field. In order to study general scientific ideas and legislative interpretation of the essential understanding of the concept of "state policy in the field of waste management", scientific views and domestic legislation are systematized.

Attention is drawn to the fact that world practice, in order to effectively operate the waste management system within the framework of a closed cycle,

applies the "principle of three R" - Reduce, Reuse and Recycle (reduce consumption or reduce waste generation, reuse and recycle). It was determined that the waste management policy is built from a general (global) direction to a partial (local) direction as a necessity to comply with public safety standards and includes levels of management: supranational, national, regional and local. It was found that basic components should function at each level: infrastructure, management entities, management (regulation) mechanisms.

It has been proven that the National Waste Management Strategy in Ukraine until 2030 is not effective and needs organizational, regulatory and economic support. The adoption of the Framework Law of Ukraine "On Waste Management" should give impetus to public administration bodies for effective changes in the field of waste management, which should take into account the main European provisions: the hierarchy of waste management, the "polluter pays" principle, extended producer responsibility, etc.

Ключові слова: *державна політика, екологічна сфера, управління відходами, поводження з відходами, механізм, стратегія.*

Keywords: *state policy, environmental sphere, waste management, mechanism, strategy.*

Постановка проблеми. У національних стратегіях сталого розвитку низки країн простежується нерозривний зв'язок економічного зростання з екологічною складовою. У розвинених країнах на кожну людину утворюється від 400 до 600 кг відходів на рік. Приріст утворення побутових відходів збільшується дуже швидкими темпами – від 3 до 12%, залежно від економічної продуктивності держави. Місцева влада багатьох країн стикається з низкою серйозних проблем у зв'язку з зростаючим обсягом відходів. Зростання чисельності населення, споживання на душу населення та продукування відходів, а також зміна характеристик побутових відходів стають дедалі гострішими викликами для міст та місцевих органів влади.

В контексті дотримання принципів сталого розвитку завдання комплексної екологізації економічного зростання передбачається вирішувати у вигляді реалізації концепції циркулярної економіки.

Важливою умовою функціонування даної концепції є реформування усталених моделей щодо поводження з відходами, зокрема перехід до комплексної системи управління відходами. В основу такої концепції покладено створення економічних та адміністративних механізмів державного регулювання в сфері управління відходами.

Проблема відходів в Україні характеризується особливим масштабом і важливістю як через домінування в національній економіці ресурсомістких технологій утилізації відходів, так і через тривалу відсутність адекватної відповіді на її виклики. Значна ресурсоемність, енергетично-сировинна спеціалізація національної економіки в поєднанні із застарілою технологічною базою визначали і визначають високі темпи утворення та накопичення відходів. З метою стратегічного вирішення критичної ситуації, що виникає внаслідок утворення, накопичення, зберігання, переробки, утилізації та захоронення відходів і подальшим розвитком екологічних загроз було прийнято Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року [1]. Проте очевидно, що реалізація такого стратегічного завдання потребує від української держави та суспільства демонстрації «надздатності» та здійснення різноманітних організаційних та нормативно-правових змін у регулюванні відносин у сфері управління відходами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним та практичним аспектам дослідження категорії «управління відходами» було присвячено роботи вітчизняних і зарубіжних авторів, таких як: Р. Берлінг, О. Ігнатенко, А Сиволап, Н. Пилипів, І. Колодійчук та ін. Розробці питань реалізації державної політики в сфері управління відходами та механізмів державного регулювання присвячені праці таких українських вчених, як Т. Козаченко, О. Гаврилюк, Н. Задирака, О. Кузьменко, Л. Мілімко, В. Чорна тощо Але поряд з тим, вимагають свого дослідження і вирішення питання удосконалення механізмів реалізації державної політики в сфері управління відходами в контексті європейської інтеграції України.

Метою статті є обґрунтування теоретико-прикладних засад визначення особливостей реалізації державної політики в сфері управління відходами.

Виклад основного матеріалу. Проблема накопичення відходів є невід’ємною частиною розвитку суспільства і є безпосередньою загрозою довкіллю та здоров’ю населення. Зростання обсягів утворення відходів нерозривно пов’язане зі збільшенням добробуту суспільства, темп зростання національного ВВП безпосередньо корелює зі збільшенням обсягів утворення відходів. Очевидно, що поводження з відходами супроводжується додатковими екологічними та економічними навантаженнями для суспільства. Сучасний етап, що характеризується нестримним, всеосяжним зростанням утворення відходів і складністю забезпечення необхідних переробних потужностей, змусив докорінно переглянути ставлення до виникнення відходів виробництва та споживання. Через відсутність необхідних коштів у бюджетах усіх рівнів, непривабливий бізнес-клімат для інвесторів, політичну нестабільність, бездіяльність окремих органів місцевої влади та населення, а також суперечки навколо земельних питань на місцевому рівні протягом майже всього періоду незалежності період, змушують Україну реалізовувати «застарілу» державну політику, спрямовану на будівництво нових полігонів. Нині більшість розвинених європейських країн спрямовують свої зусилля на розробку та впровадження сучасної системи поводження з побутовими відходами та будівництво об’єктів їх переробки та утилізації з метою забезпечення нормальної життєдіяльності населення, охорони навколишнього середовища та ресурсозбереження.

Таким чином, новий підхід полягає у забезпеченні інтегрованого управління відходами, що вимагає розробки та впровадження планів управління відходами, які мають базуватися на ієрархії відходів, принципі «забруднювач платить» та вимогах щодо відшкодування витрат на утилізацію відходів власником, попереднім власником або особою, яка

здійснює утилізацію відходів з метою подальшого їх використання як вторинної сировини.

Варто підкреслити, що в країнах ЄС вирішальна роль у сфері управління відходами належить державній політиці, її цілям, завданням та напрямам, що визначають пріоритети розвитку цієї сфери. Тому варто провести аналіз поняття державної політики у сфері управління відходами. У таблиці 1 систематизуємо загальнонаукові уявлення та законодавче тлумачення сутнісного розуміння поняття «державна політика в сфері управління відходами».

Таблиця 1. Погляди вчених та законодавства на трактування поняття «державна політика в сфері управління відходами»

№ з/п	Автор, джерело	Визначення поняття
1.	Козаченко Т.П. [2]	Державна політика у цій сфері є складником державної екологічної політики, яка полягає в цілеспрямованій діяльності держави для подолання чи попередження суспільних проблем у сфері накопичення відходів, які, безумовно, є загрозою екологічній безпеці.
2.	Гаврилюк О.М. [3]	Державна політика у сфері поводження з побутовими відходами – це закріплені у відповідних правових документах (законодавчих актах, програмах) цілі й завдання, які визначає держава для попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людей.
3.	Антонова Т.Л. [4]	Державна політика у сфері поводження з відходами – це комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та напрямів діяльності відповідних компетентних органів, які направлені на охорону елементів навколишнього природного середовища від негативного впливу відходів, розроблення можливих програм використання відходів як вторинної сировини, надання державної підтримки приватним суб'єктам, які виконують відповідні операції у сфері поводження з відходами, здійснення проектувальної діяльності стосовно створення відходо-переробних підприємств та визначення можливостей реалізації програм державно-приватного партнерства в досліджуваній сфері.
4.	Закон України «Про управління відходами» [5]	Управління відходами - комплекс заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів.

Ефективне функціонування системи управління відходами в рамках замкнутого циклу покладається на так званий «принцип трьох R» – Reduce, Reuse and Recycle (скорочуй споживання або зменшуй утворення відходів, використовуй повторно та переробляй). Необхідність впровадження «принципу трьох R» вперше була озвучена представниками Японії на Саміті великої вісімки в 2004 р., де цей принцип отримав широку підтримку від світових лідерів. Кінцевою метою політики, що ґрунтується на «принципі трьох R», є модель суспільства, де всі ресурси (корисні копалини, енергія, вода) будуть використовуватися настільки ефективно, що саме поняття «відходи» перестане існувати. Економіка починає працювати в рамках концепції Zerowaste - «нуль відходів» [6].

Політика управління відходами будується від загального (глобального) напрямку до часткового (локального) як необхідність дотримання суспільних стандартів безпеки. За результатами аналізу низки національних та глобальних програм розвитку ООН в сфері управління відходами можна виділити наступні рівні управління (рис. 1).

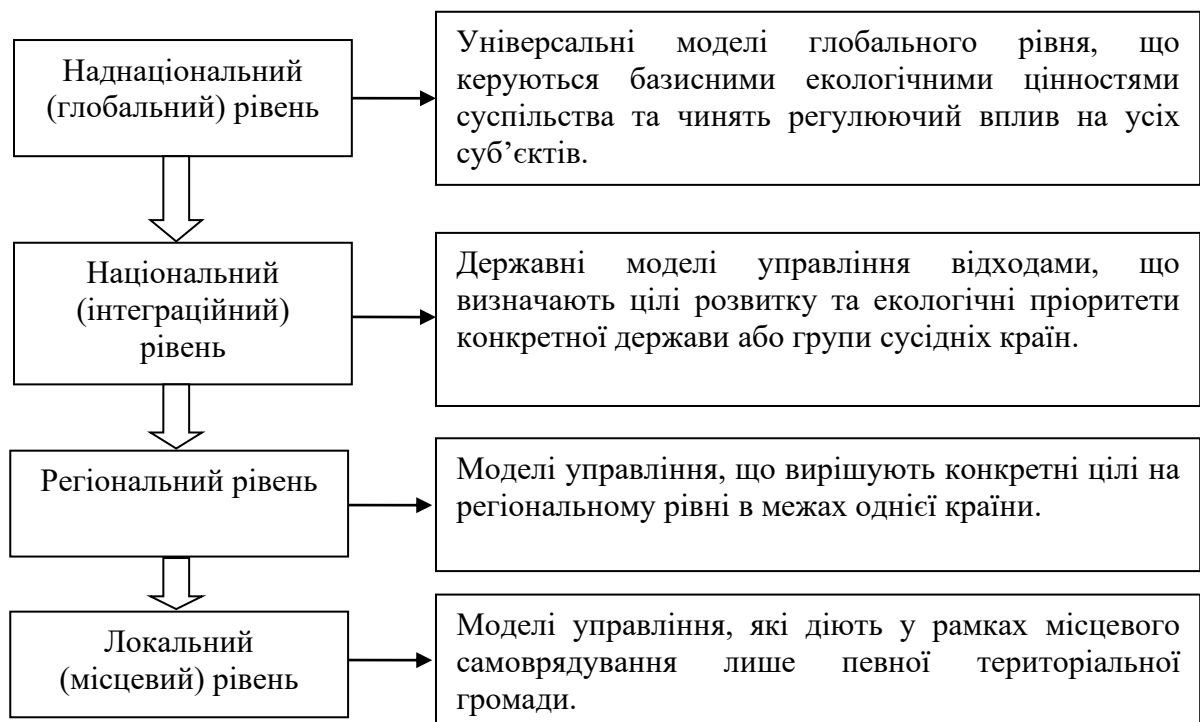


Рис.1. Рівні управління сферою відходів

Наднаціональний (глобальний) рівень включає універсальні моделі, які не враховують особливості цілей кожної конкретної держави, але керуються універсальними екологічними цінностями при прийнятті рішення для всього людства. Наднаціональний рівень управління може включати правові, економічні, соціальні та технічні аспекти, що беруть до уваги політичний вплив потенційних забруднювачів один на одного. Для правового регулювання на наднаціональному рівні складаються та створюються протоколи, що формують у результаті коаліції країн, пов'язаних з екологічними зобов'язаннями. Серед них найбільш відомі Кіотський протокол, Монреальський протокол, Роттердамський протокол, Стокгольмська конвенція, Конвенція Марпол, Лондонська конвенція. В економічному регулюванні діє торгівля квотами на викиди, система штрафних санкцій, низка заходів підтримки для зеленого бізнесу. Економічне регулювання засноване на принципі «забруднювач платить», внаслідок чого страждає його престиж, тим самим знижується пріоритет забруднювачів та формується політичний статус держави на ієрархії дотримання принципів соціальної безпеки. Сферу технологій підтримує система «найкращих доступних технологій», тобто довідників, де зосереджені найбільш економічно, екологічно та технологічно доступні засоби утилізації та очищення, ресурсоефективні технології тощо.

Континентальний та національний рівень (державна система) – моделі управління відходами, що враховують цілі розвитку та екологічні пріоритети конкретної держави. На даний момент відбувається інтеграція національних систем управління відходами, оскільки зазвичай у ряді сусідніх країн спостерігаються схожі проблеми щодо відходів та схем управління, тому можна говорити про тенденцію до інтеграції в рамках управління відходами.

Регіональний рівень – моделі управління, що вирішують конкретні цілі на регіональному рівні.

Локальний (місцевий) рівень – моделі управління, які діють у рамках самоврядування лише певної соціокультурної одиниці.

Можна виділити об'єднуючі фактори, які є важливими і повинні ефективно функціонувати незалежно від рівня управління сферою відходів. До таких факторів варто віднести:

1. Інфраструктура. Всі фізичні елементи системи (процесу), від утворення відходів до зберігання, збирання, транспортування, передачі, переробки, відновлення, очищення та утилізації.

2. Суб'єкти управління. Всі зацікавлені сторони – органи місцевого самоврядування; регіональні та національні уряди; приватне обслуговування користувачів (у тому числі промисловості, бізнесу, установ та домашніх господарств); виробники (виробники продуктів на ринку, які стають відходами наприкінці свого життєвого циклу); постачальники послуг (державного чи приватного сектора, формального чи неформального, великого чи малого); громадянське суспільство та неурядові організацій (які відіграють різноманітну роль, у тому числі сприяють іншим стейкхолдерам); міжнародні установи з регулювання питань у екологічній сфері.

3. Механізми управління (регулювання). Стратегічні аспекти, що включають політичні, медичні, організаційні, соціальні, економічні, фінансові, екологічні та технічні інструменти, які опрацьовуються відповідними органами публічної адміністрації.

У 2017 році Кабінетом Міністрів України була прийнята Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року. Але як показує реальний стан справ є велике відставання від цілей стратегії. Практично незмінною залишається кількість суттєвих та актуальних проблемних питань, які потребують вирішення у сфері управління побутовими відходами, а саме:

- відсутність максимального охоплення населення послугами з вивезення побутових відходів. Сьогодні послугами з вивезення побутових відходів охоплено лише 70% населення України (у тому числі лише 30% сільського населення);

- відсутність ефективних рішень щодо підвищення безпеки сміттєзвалищ. Потужність значної кількості існуючих полігонів уже

вичерпана: 5% полігонів перевантажені, понад 10% полігонів потребують рекультивації, 25% не відповідають нормам екологічної та технічної безпеки;

- відсутність систем моніторингу та попереднього виявлення природних і техногенних небезпек на існуючих полігонах;

- відсутність чіткого механізму перерозподілу землі щодо її використання в якості полігону. На сьогодні майже в усіх регіонах України відчувається дефіцит вільних площ для нових полігонів – необхідно побудувати 654 нових полігону;

- відсутність розробленої динаміки процесу переробки побутових відходів за сучасними безпечними технологіями. Сьогодні майже 97% побутових відходів відправляється на полігони, і лише 3% з них утилізується сміттєспалювальних, обладнання яких застаріле та негативно впливає на довкілля. Рівень використання побутових відходів як джерела вторинної сировини та в енергетичних цілях є низьким, що свідчить про неефективне використання ресурсів та ризик виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

- незадовільним є рівень виконання Кіотського протоколу;

- практично не розвиненою залишається система роздільного збору побутових відходів, впровадження якої гальмується відсутністю коштів: на збір пільгових видів відходів, на придбання нового обладнання, на створення відповідної інфраструктури;

- відсутність прогресивної системи ліцензування та стимулюючої тарифної політики у сфері управління побутовими відходами, що унеможливує залучення приватних інвестицій у галузь.

Головною проблемою, безперечно, стала повномасштабна війна, яка торкнулася та змінила громади України. Багато наших співвітчизників були змушені покинути свої домівки, що призвело до зміни навантаження на життєво важливу інфраструктуру в більшості населених пунктів. Поводження з відходами не є винятком для громад, які постраждали від руйнування інфраструктури, прибуття внутрішньо переміщених осіб та

падіння економічної активності.

Згідно з даними Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 1 червня 2022 року, було знищено та пошкоджено 5% всіх існуючих сміттєзбиральних автомобілів, 17% всіх біогазових установок, 9 % сортувальних ліній. Прямі збитки сфери управління відходами становили 95,36 млн доларів, орієнтовна вартість вивезення будівельного сміття/завалів становила 320,70 млн доларів, а втрата прибутків підприємствами з утилізації сміття – 11,9 млн доларів. Ця оцінка була проведена лише щодо окремих регіонів України, як-от Донецької, Луганської, Харківської, Київської та Чернігівської областей, але вона дає змогу оцінити загальний масштаб потенційних збитків по всій території України.

У червні 2022 року Верховна Рада ухвалила Закон України «Про управління відходами», який покликаний визначити «правові, організаційні, економічні засади діяльності щодо запобігання утворенню, зменшення обсягів утворення відходів, зниження негативних наслідків від діяльності з управління відходами, сприяння підготовці відходів до повторного використання, рециклінгу і відновленню з метою запобігання їх негативному впливу на здоров'я людей та навколишнє природне середовище» [5]. Окрім рамкового законодавчого акту, варто прийняти і інші законодавчі акти, а саме: «Про упаковку та відходи з упаковки», «Про відходи видобувної промисловості», «Про батареї та акумулятори», «Про відходи електричного та електронного обладнання» та інші. А також Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України доцільно розробити підзаконну нормативно-правову базу, яка доповнить основний рамковий закон рекомендаціями та методологіями.

Висновки. Незважаючи на прийняття знакового закону немає жодних гарантій, що зміни відбудуться. Адже екологічна свідомість та відповідальність не сформовані на рівні пересічного українця, який користується послугами у сфері управління відходами. Це означає, що мешканець окремої території: не зацікавлений у підвищенні тарифів на

послуги в системі управління відходами, особливо через сприйняття діяльності комунальних служб як неефективної; відсутність інтересу до роздільного збору відходів; не розуміє і зовсім не хоче розуміти цю проблему тощо.

Отже, виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що сьогодні, нажаль, державна політика у сфері управління відходами є неефективною. Причинами такої негативної оцінки є недостатнє організаційне, нормативне та економічне забезпечення. Органам публічного управління варто зосередити увагу на впровадженні таких європейських положень, як ієрархія управління відходами, принцип «забруднювач платить», розширена відповідальність виробника тощо. На цей час управління відходами не є пріоритетним завданням для громад, але після нашої перемоги це буде одним з основних завдань, що постануть перед країною. Оскільки до побутових відходів, які постійно генеруються утворювачами, додадуться відходи руйнування, відходи, які утворюються внаслідок проведення відновлювальних робіт.

Література

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 14.12.2023).

2. Kozachenko T. Legal principles for public access to the environmental information and public participation in making management decisions. Public Policy and Economic Development : Scientific and Practical Journal. Poznan : Adam Mickiewicz University, 2016. 7 (11). P. C. 46-59.

3. Гаврилюк О.М. Роль державної політики в галузі поводження з відходами: сучасний вимір. URL : <http://surl.li/ogwkg> (дата звернення: 14.12.2023).

4. Антонова Т.Л. Державна політика у сфері поводження з відходами. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 2. Том 2. С. 60-64.

5. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (дата звернення: 14.12.2023).

6. Lygina O., Urazgaliyeva M., Kalaganova N., Rykova I. Waste Management in the Context of Transition to a Circular Economy: the Case of Kazakhstan. *European Journal of Management Issues*. 2021. 29(2). pp. 93-100. URL : <https://mi-dnu.dp.ua/index.php/MI/article/view/318/274> (дата звернення: 14.12.2023).

References

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), The Order “On the approval of the National Waste Management Strategy in Ukraine until 2030”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text> (Accessed 14 December 2023).

2. Kozachenko, T. (2016), “Legal principles for public access to the environmental information and public participation in making management decisions”, *Public Policy and Economic Development : Scientific and Practical Journal*, Vol. 7 (11), pp. 46-59.

3. Havryliuk, O.M. (2016), “The role of state policy in the field of waste management: a modern dimension”, available at: <http://surl.li/ogwkg> (Accessed 14 December 2023).

4. Antonova, T.L. (2017), “State policy in the field of waste management”. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*, vol. 2, pp 60–64.

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine “About waste management”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (Accessed 14 December 2023).

6. Lygina, O., Urazgaliyeva, M., Kalaganova, N. and Rykova, I. (2021). “Waste Management in the Context of Transition to a Circular Economy: the Case of Kazakhstan”, *European Journal of Management Issues*, vol 29(2), pp. 93-100, available at: <https://mi-dnu.dp.ua/index.php/MI/article/view/318/274> (Accessed 14 December 2023).

Стаття надійшла до редакції 15.12.2023 р.