

# РОЛЬ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ В ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ

*Коблянская И.И., к.э.н.,  
Сидоренко Н.О., аспирант каф. политологии  
и философии ХарПИ НАГУ*

Сегодня уже не является дискуссионным вопрос о том, что современная ситуация в сфере обращения с отходами в Украине характеризуется как кризисная – на начало 2011 года на территории страны накоплено свыше 30 млрд. т отходов [Виговська, 2012]. Это является следствием использования в производстве устаревших ресурсо- и отходоёмких технологий обработки первичного сырья, а также низкой эффективности действующих систем отхоодообращения. Необходимость экстренного решения этих проблем для достижения целей устойчивого развития государства закреплена Указом Президента Украины от 8.09.2010 г. № 895/2010 «О мероприятиях по определению и реализации проектов по приоритетным направлениям социально-экономического и культурного развития» [Про заходи, 2010].

Сформированный в Украине правовой базис в сфере обращения с отходами, основу которого составляет Закон Украины «Об отходах» [Про відходи, 1998], возлагает ответственность за реализацию технологических операций по сбору, надлежащему хранению и обеспечению использования отходов как вторичного сырья на субъектов хозяйствования. Функции государственного управления состоят в формировании организационно-экономических принципов, стимулировании создания экономически эффективных и экологически безопасных систем обращения с отходами, а также координации деятельности их основных участников. Конкретные цели и задачи в сфере обращения с отходами, а также комплекс мер по их достижению, с учетом изменений в уровне социально-экономического развития государства, а также внешних факторов, определяются соответствующими государственными программными документами [Про основні, 2010].

Вместе с тем, следует констатировать, что основные положения этих документов остаются невыполненными, что свидетельствует о наличии существенных недостатков в системе государственного регулирования деятельности в сфере обращения с отходами, в частности, относительно распределения властных полномочий и функций на разных иерархических уровнях государственного управления, неэффективности существующих организационно-экономических механизмов реализации государственной экологической политики на местах. Изучению этих проблем и разработке эффективных направлений и способов их решения и посвящено данное исследование.

Прежде всего, отметим ряд характерных черт, присущих отечественной системе обращения с отходами.

Во-первых, существующие организационно-экономические принципы и механизмы обращения с отходами в Украине (институциональные особенности, нормативно-правовое обеспечение) сформированы на основе дифференциации отходов на коммунальные и отходы промышленного производства. Превалирование такого принципа наглядно иллюстрируют существующие государственные инициативы, направленные на решение проблемы накопления отходов (к примеру, Национальный проект «Чистый город» [Національний]), которыми не предусмотрено создание конкурентной среды в сфере сбора, хранения и утилизации отходов производства. Такой подход в значительной степени усложняет координацию действий субъектов хозяйствования, задействованных в процессах переработки отходов как вторичного сырья, и не соответствует современным мировым тенденциям. Так, законодательством европейских стран [Сближение, 2008] отходы, а соответственно, и нормативные документы, регламентирующие деятельность по управлению ими, рассматриваются в зависимости от их видов и степени опасности, а не по источникам образования.

Во-вторых, основными субъектами ответственности за реализацию целей государственной экологической политики, исходя из распределения властных

полномочий в сфере обращения с отходами, являются органы государственной исполнительной власти на местах и органы местного самоуправления [Про відходи, 1998; Про місцеві, 1999; Про місцеве, 1997]:

- к компетенции местных государственных администраций относится организация, координация и контроль операций в сфере обращения с отходами, деятельности хозяйствующих субъектов в этой отрасли, а также стимулирование предпринимательской активности и разрешительные процедуры (в вопросах размещения объектов обращения с отходами и их эксплуатации);

- функции органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами частично совпадают с функциями местных государственных администраций и разнятся лишь уровнем реализации – в рамках территориальной общины;

- на структурные подразделения специально уполномоченных центральных органов исполнительной власти на местах возложены функции учета, мониторинга и контроля за движением отходов, координации деятельности властных структур в этой сфере, а также информационно-аналитические и разрешительные процедуры (лимитирование объемов образования отходов, осуществление операций обращения с отходами и др.).

Как следует из вышеуказанного, одной из основных задач органов местной власти является создание эффективной экологически безопасной конкурентной системы управления отходами в рамках определенной территории. При этом возможности властных структур в сфере экономического стимулирования субъектов хозяйствования остаются ограниченными (в части льготного налогообложения и кредитования, тарифной политики, финансирования).

В-третьих, следует указать на отсутствие четко определенных механизмов организации системы управления отходами: неопределенность структуры, функций и уровней ответственности власти и представителей бизнеса, информационного взаимодействия, роли населения и др.

Учитывая современный мировой опыт, комплексный характер и общественную значимость проблем, связанных с образованием и размещением

отходов, следует признать, что их решение требует формирования механизма согласования интересов разных субъектов социально-экономической деятельности с учетом приоритетов национальной экологической политики. «Стратегией государственной экологической политики на период до 2020 г.» [Про основні, 2010] определена необходимость внедрения рыночного механизма обращения с отходами как вторичными ресурсами на основе создания интегрированных систем обращения с отходами и использования эффективных мировых практик.

Современные рыночные механизмы решения проблем отходопользования основаны на использовании принципов логистики. Применение логистического подхода, за счет активизации процессов интеграции и координации, обеспечивает минимизацию расходов, в частности, транзакционных, для различных субъектов социально-экономической деятельности в сфере управления потоками отходов [Коблянська, 2011].

Логистическая организация систем управления отходами обеспечивает оптимальное решение проблемы переработки коммунальных и части промышленных отходов (отдельно рассматриваются специфические по классу опасности – смазочные масла, опасные жидкости, и отличные от бытовых по объемам образования и др.) на отдельной территории. Это возможно путем создания единой вертикально интегрированной производственной цепочки сбора, транспортировки, хранения, сортировки и переработки отходов для изъятия ресурсо-ценных компонентов из твердых бытовых отходов и отходов промышленных предприятий с дальнейшим производством товарной продукции по месту обработки (на базе уже существующих предприятий региона).

Таким образом, выявляются резервы для уменьшения расходов путем привлечения больших объемов материальных ресурсов, пригодных для использования как вторичного сырья, сравнительно с созданием систем переработки лишь коммунальных отходов («эффект масштаба»):

- уменьшения капитальных расходов на создание объектов обработки отходов по месту их образования путем передачи этих функций другим субъектам хозяйствования на договорной основе (инструменты логистического аутсорсинга);

- уменьшения расходов, связанных с размещением отходов и потерь ресурсов у «производителей» отходов;

- уменьшения потерь общества (эколого-экономических убытков), связанных с образованием и размещением отходов и т.п.

При этом обеспечение раздельного сбора коммунальных отходов и их утилизации в рамках логистически организованной системы управления отходами территории предполагает:

- рациональное размещение площадок для сбора отходов домохозяйств;

- обеспечение отдельного вывоза отходов жилого и нежилого сектора с учетом различного морфологического состава и степени отсортированности (очевидно, что отходы учреждений по морфологическому составу отличаются от бытовых и являются более однородными);

- исключение смешивания отходов во время сбора, вывоза и хранения.

Учитывая особенности закрепления прав собственности на объекты обращения с отходами (земли, занятые полигонами для размещения отходов, являются собственностью территориальной громады), создание эффективной системы обращения с отходами требует детальной проработки различных вариантов и форм сотрудничества власти и бизнеса в рамках механизмов государственно-частного партнерства [Про державно-приватне, 2010].

Механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) позволяют сформировать логистические системы, функционирование которых направлено на решение социо-эколого-экономических проблем отраслевого и регионального развития. Результатом реализации различных форм ГЧП является построение «зеленых» вертикально интегрированных логистических структур, которые обеспечивают координацию и кооперирование поставщиков, производителей и торгово-оптовых посредников в едином процессе создания

потребительской стоимости на эколого-экономических началах (рис. 1)  
 [Мишенін, 2012].

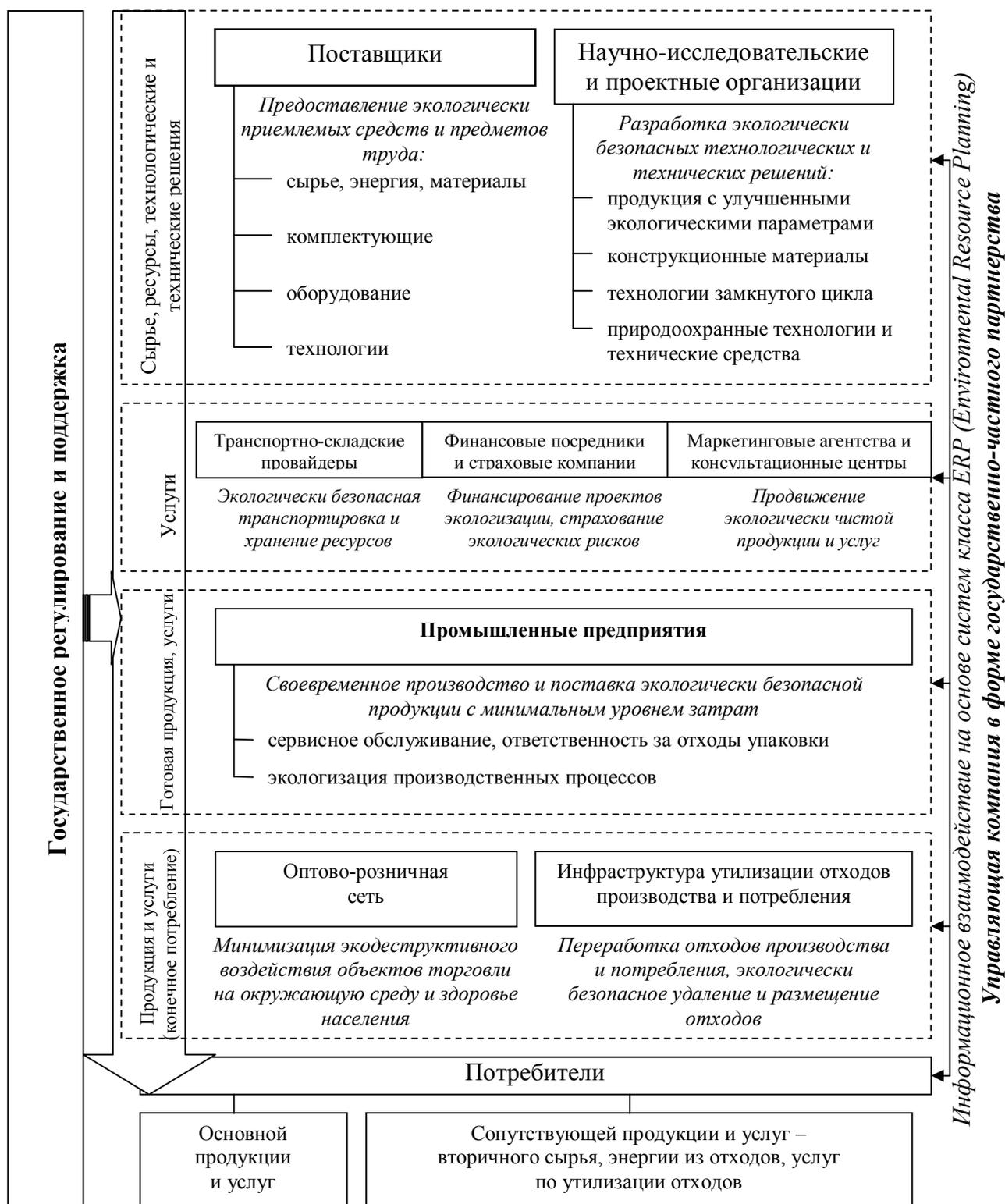


Рис. 1. Организационная схема функционирования «зеленых» вертикально интегрированных логистических структур

Формирование экологически ориентированной логистической цепи движения потоков ресурсов в регионе позволяет предупредить образование отходов на этапах производства и реализации продукции.

Создание в рамках таких структур систем управления отходами производства и потребления следует осуществлять с участием:

- промышленных предприятий различных отраслей национального хозяйства и сельскохозяйственных, производственные процессы которых сопровождаются образованием вторичного сырья и отходов;

- предприятий различных форм собственности, которые предоставляют услуги по сбору, транспортировке, сортировке и хранению отходов, испытательных лабораторий и проектных организаций, консалтинговых и маркетинговых агентств, специализированных предприятий по утилизации отдельных видов отходов, формирующих необходимую инфраструктуру для организации и управления движением потоков вторичного сырья;

- банков и кредитных учреждений, государственных и частных инвестиционных фондов, которые обеспечивают финансирование проектов утилизации отходов;

- научно-исследовательских и образовательных организаций, деятельность которых направлена на разработку ресурсо- и энергосберегающих технологий, технических и технологических решений в сфере использования отходов как вторичного сырья в разных отраслях национального хозяйства;

- органов местной власти, взаимосвязанных в процессе осуществления разрешительно-контрольной, регламентирующей и консультационной деятельности в вопросах обращения с отходами;

- предприятий разных отраслей национального хозяйства и разных форм собственности, частных домохозяйств, которые выступают потребителями вторичного сырья и соответствующих услуг;

- некоммерческих общественных организаций, осуществляющих общественный контроль за процессами образования, использования и накопления отходов.

Функционирование логистической системы управления отходами связано с необходимостью анализа и обработки значительного количества данных относительно: объемов вторичных материальных ресурсов, их качественных параметров, возможностей и направлений повторного использования, потребностей в сырье и т.п. Достоверность, полнота и своевременность указанной информации определяют эффективность процессов утилизации отходов. Эти данные могут быть получены лишь с помощью интегрированной информационной системы, которая, формируя информационные взаимосвязи на основе современных технологий обмена данными, объединяет участников в единую систему. Не менее важной является разработка технологических цепей движения потоков отходов между отдельными предприятиями, которые позволяют минимизировать расходы для каждого участника процессов переработки. При этом особое значение приобретают консультационные функции, поддержка развития предприятий инфраструктурного обеспечения, разработка и реализация кредитных программ, содействие научным исследованиям в сфере переработки отходов и ресурсосбережения. Для этого следует рассмотреть вопрос о создании управляющей компании в форме государственно-частного партнерства, выполняющей информационно-консультационные функции и обеспечивающей координацию действий отдельных хозяйствующих субъектов в сфере управления отходами [Коблянська, 2011].

При этом деятельность субъектов государственного управления на местах должна быть направлена на формирование и развитие взаимоотношений между: поставщиками и потребителями товаров и услуг (в том числе отходов, вторичного сырья и услуг в сфере обращения с ними), домохозяйствами и властью. Для этого может быть использован широкий спектр финансово-экономических, административных и социально-психологических методов воздействия на интересы участников процессов обращения с отходами (рис. 2).



Достижение цели органов местной власти в сфере обращения с отходами связано с решением ряда таких взаимосвязанных задач:

- обеспечение взаимосогласованности регуляторных функций городских и районных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления;

- создание благоприятных условий для привлечения инвестиций, технического переоснащения и внедрения нового оборудования, комплексной переработки и утилизации ресурсо-ценных компонентов отходов;

- привлечение общественного внимания к проблеме накопления отходов.

Следует указать на необходимость смещения акцента с административно-правовых методов управления в пользу экономических и социально-психологических. Безусловно, это возможно при условии соответствующего реформирования законодательного и институционального обеспечения: предоставления большей самостоятельности органам власти на местах при выполнении собственных и делегированных полномочий (в вопросах налогового регулирования и тарифной политики); совершенствования политики государственных закупок и бюджетоформирующего механизма.

Необходимо добавить, что значительные резервы стимулирования развития рынка вторичного сырья могут быть мобилизованы путем реформирования политики государственных закупок. Так, в ряде стран Европы законодательно установлена обязательность закупки определенной части вторичного сырья в структуре общего количества ресурсов, приобретенных за средства государственного бюджета [Пальгунов, 1990]. Украинское законодательство не устанавливает никаких преференций для вторичных ресурсов. Согласно ст. 28 Закона Украины «Об осуществлении государственных закупок» [Про здійснення, 2010], при оценке предложений во время проведения открытых торгов относительно закупки ресурсов за государственные средства единственным критерием является цена. Учитывая, что переработка вторичного сырья связана с дополнительными расходами, уменьшение цены на нее не всегда возможно и целесообразно с экономической

точки зрения. Вместе с тем, на уровне с ценовыми параметрами существует возможность учета определенных баллов, впрочем, содержание характеристик, за которые начисляются баллы, не установлено. На наш взгляд, вторичный характер ресурсов должен быть основанием для начисления дополнительных баллов и учета их при оценке предложений производителей. Усовершенствовав таким образом законодательство в сфере государственных закупок, государство становится главным участником рынка вторичного сырья [Коблянська, 2011].

Рассматривая проблемы ресурсного обеспечения, в частности, вопросы финансирования проектов утилизации отходов, следует учесть, что органы местного самоуправления все чаще выступают субъектами международного сотрудничества, наполняя его конкретным содержанием через взаимодействие с различными международными организационными структурами и заключением соглашений о дружбе и сотрудничестве, в том числе и в вопросах обеспечения экологической безопасности. При этом могут быть использованы такие инструменты: трансграничное сотрудничество, международная техническая помощь, твиннинг [Сидоренко, 2012]. Использование твиннинга открывает новые возможности для обмена опытом между территориальными общинами, разработки и внедрения, финансирования совместных проектов в сфере ресурсо- и энергосбережения, экологически безопасной утилизации отходов.

### **Выводы**

Сегодня отходы являются не только источником экодеструктивного воздействия на компоненты окружающей среды, а и ценным сырьем, которое может быть использовано в различных отраслях национального хозяйства, во многих случаях даже более эффективно чем первичные природные ресурсы (например, в производстве цемента). Вместе с тем, при существующей системе государственного управления в этой отрасли, переработка отходов и их использование в качестве вторичного сырья остается субъективно невыгодной сферой деятельности. Для кардинального изменения существующей ситуации

необходима государственная поддержка и совершенствование организационно-экономического механизма управления отходами.

Как свидетельствует мировой опыт, эффективные территориальные системы управления потоками отходов, обеспечивающие максимальное извлечение ресурсо-ценных компонентов с оптимальным уровнем затрат, формируются на основе логистических принципов управления потоком ресурсов. При этом одной из важнейших задач является создание управляющей компании, обеспечивающей информационную поддержку и координацию деятельности отдельных участников процесса утилизации отходов. Учитывая социальную значимость объектов размещения отходов, а также особенности закрепления прав собственности на занятые ими земли, создание управляющей компании следует осуществлять с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Создание экономически эффективной и экологически безопасной территориальной системы обращения с отходами в значительной мере определяется соответствием инструментов управленческого влияния органов местной власти современным социально-экономическим условиям. Они должны обеспечивать:

- координацию деятельности поставщиков (юридических и физических лиц, граждан) и потребителей (производителей товарной продукции из отходов и инфраструктурных организаций) вторичного сырья;
- экономическое стимулирование реализации наиболее эффективных направлений использования вторичного сырья с точки зрения их ресурсной ценности и расходов;
- организационное совершенствование регуляторной деятельности органов государственной власти в сфере обращения с отходами и т.п.

Это позволит обеспечить надлежащее санитарное состояние населенных пунктов и соблюдение требований экологической безопасности, а также активизировать деятельность на рынке вторичного сырья.

Вышеизложенные проблемные аспекты в системе экономического стимулирования развития предпринимательства в сфере переработки отходов могут выступать предметом отдельного научного исследования.

### Список использованных источников

1. Виговська Г.П. Концепція загальнодержавної програми поводження з відходами (проект)/ Виговська Г.П., Міщенко В.С., Жуховицький В.Б.// Економіст № 1, 2012.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/13-koncepcya-zagalnoderzhavnoyi-programi-povodzhennya-z-vdhodami.html>
2. Коблянська І.І. Управління промисловими відходами в регіоні на засадах логістики / І.І. Коблянська // Економічний простір: збірник наукових праць. – 2011. – № 46. – С. 316–327.
3. Мішенін Є.В. Логістичне управління промисловим виробництвом у контексті розвитку «зеленої» економіки в Україні / Є.В. Мішенін, І.І. Коблянська // Економіст. – 2012. – №1. – С. 8 – 12.
4. Національний проект «Чисте місто. Система комплексів з переробки твердих побутових відходів» : Презентація / робоча група «Національні проекти» Комітету Економічних Реформ при Президентові України. - [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: [http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/pdf/chiste\\_misto4.pdf](http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/pdf/chiste_misto4.pdf)
5. Пальгунов П.П. Утилизация промышленных отходов / П.П. Пальгунов, М.В. Сумароков. – М.: Стройиздат, 1990. – 352 с.
6. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=187%2F98-%E2%F0>

7. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 № 2404-VI. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

8. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України від 8 вересня 2010 р. № 895/2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>

9. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/11964.html>

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 № 586-XIV. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

12. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

13. Сближение с политикой ЕС по отходам : краткий путеводитель для стран-партнеров по Европейской политике добрососедства и России / А. Ньюбауэр, З. Тагара, М. Дзনেладзе // Институт Международной и европейской Экологической Политики. – Берлин, 2008. – 32 с.

14. Сидоренко Н.О. Інструменти активізації міжнародного співробітництва муніципалітетів у Європі / Н.О. Сидоренко // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний збірник наукових праць. – Дніпропетровськ.: ДРІДУ НАДУ, Вип. 1(5)/2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>





Рис. 2. Организационно-экономические основы реализации функций местной власти в сфере управления отходами

