

10. Саган В., Химиця Н. Краудсорсинг у державному управлінні. *Інформація, комунікація, суспільство 2013: матеріали 2-ї Міжнар. наук. конф. ІКС-2013*. Львів: Львів. політехніка, 2013. С. 160–161.

11. Хау Дж. Краудсорсинг: коллективный разум как инструмент развития бизнеса. М.: Альпина Паблишер, 2012. 88 с.

12. European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SCC). URL: eu-smartcities.eu

13. Icelanders approve their crowdsourced constitution. URL: gigaom.com/europe/icelanders-approve-their-crowdsourced-constitution.

14. Network Readiness Index 2015 – World Economic Forum. URL: www.itu.int.

*Надійшла до редколегії 20.11.2018 р.*

УДК 351: 628.47

## СТАНОВЛЕННЯ СФЕРИ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ ЯК ОБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Зюзь О. С.,**

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Проведено історичний екскурс щодо формування сфери поведження з твердими побутовими відходами (ТПВ). Виявлено та проаналізовано можливі чинники, що зумовили розвиток цієї сфери. Зосереджено увагу на визначенні сутності та складників самого процесу, а також зроблено спроби розкрити сутність сфери поведження з ТПВ як об'єкта публічного управління.

**Ключові слова:** поведження з твердими побутовими відходами, сфера поведження з твердими побутовими відходами, публічне управління.

**Ziuz O. S.,**

*Postgraduate Student of Economic Policy and Management Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

## FORMATION OF SOLID DOMESTIC WASTE MANAGEMENT AS OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article presents the background of forming the sphere of solid domestic waste management. The possible factors stipulating the development of solid domestic waste management have been identified and analyzed. The attention is focused on determining the essence and components of the process of solid domestic waste management, as well as attempts to reveal the essence of the sphere of solid domestic waste management as a public administration object.

**Key words:** solid domestic waste management, sphere of solid domestic waste management, public administration.

**Постановка проблеми.** Проблематика твердих побутових відходів (далі – ТПВ) не нова для сучасного суспільства. За тривалий історичний період вона вже могла втратити свою актуальність, проте масштаби проблеми продовжують зростати. У наш час дослідженню ТПВ приділяється увага на усіх рівнях – від міжнародного до національного, від загальнодержавного до локального. За даними екологів ООН, щороку в Тихий океан потрапляє близько 13 млн т пластикових відходів. При цьому відсоток його території знаходиться під “смітцевою плямою”, що зростає. Катастрофічною є ситуація на

© Зюзь О. С., 2018

вітчизняному просторі. Згідно з даними рейтингу екологічної ефективності 2018 р., Україна займає передостанні позиції, посівши 109-ту сходинку між Туреччиною та Гватемалою. Першу трійку найгірших показників отримали (найкращий показник у рейтингу має отримати 100 %): збереження лісів (14,1 %), зміна клімату та енергетика (37,6), забруднення повітря (40,2 %) [6].

Залишається незрозумілим той факт, що науковці спробували охопити майже всі перешкоди на шляху до побудови ефективного управління сферою поводження з ТПВ, починаючи з нестачі фінансових ресурсів і закінчуючи неналежною державною політикою в цій сфері. Напрацьована теоретична база з цього питання мала б створити сприятливі умови для функціонування кожного складника сфери поводження з ТПВ. Як говорить приказка, усе нове – це добре забуте старе, тому доцільно дослідити становлення та розвиток цієї сфери на ранніх етапах розвитку суспільства аби віднайти можливі чинники, що стали поштовхом для поширення смітцевої загрози.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти становлення поводження з ТПВ виступали об'єктом вивчення як закордонних – Р. Мюррея, К. Сільгі, – так і вітчизняних фахівців: О. Альошина, Г. Виговської, В. Зуєва, Т. Омеляненко, С. Огороднікової, Г. Сапожнікової. Питанням формування державного управління поводженням із ТПВ приділяли увагу такі науковці, як Р. Берлінг, О. Берюх, А. Белоусов, А. Качинський, Т. Козаченко, Н. Хижнякова, М. Шафоростова.

Незважаючи на ті напрацювання, що існують, нині на теренах вітчизняної науки практично відсутні фахові роботи з вивчення саме сфери поводження з ТПВ як об'єкта публічного управління. Питання становлення публічного управління у сфері поводження з ТПВ усе ще залишається актуальним та потребує всебічної залученості фахівців для проведення ґрунтовних досліджень у цьому напрямі. Тому вважається за необхідне зосередити увагу на вивченні цього питання крізь призму дослідження витоків сфери поводження з ТПВ, її формування та розвитку як об'єкта публічного управління.

**Гіпотеза дослідження полягає у припущенні,** що зародження сфери поводження з ТПВ як об'єкта публічного управління бере свій початок на ранніх етапах розвитку суспільства.

**Мета статті** полягає в такому: на основі історичного екскурсу щодо становлення сфери поводження з ТПВ та виокремлення складників поводження з ТПВ визначити сутність та змістовні характеристики сфери поводження з ТПВ як об'єкта публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Історія поводження з відходами почала зароджуватись в епоху *доіндустріального суспільства*. У цей період, причинами забруднення навколишнього середовища виступали переважно природні катаклізми: виверження вулканів, землетруси, лісові пожежі. З плином часу населення збільшувалося, жителі сільських місцевостей переселялися до міст разом із худобою. Проблема відходів набувала значення у зв'язку зі збільшенням маси відходів у розрахунку на одну особу, а також у результаті зміни їхнього морфологічного складу [10, с. 248]. Уже у Стародавній Греції було розроблено закон, за яким сміття підлягає обов'язковому вивезенню за межі міста на відстань не менше одного кілометра.

Період урбанізації та розвиток промисловості принесли нову хвилю відходів, а разом із тим – і нові рішення з їхньої утилізації. Постає необхідність

організації системи збирання та утилізації сміття. Науково-технічний прогрес суспільства призвів до значного зростання попиту на різноманітні товари. Становлення *капіталізму* прискорило товарообіг, пропозиція значно перевищувала попит на продукцію, що існувала, з'являлися нові промислові галузі за одночасної концентрації вже наявних виробництв. Потреби населення стрімко зростали, що призвело до виникнення так званого “нераціонального” споживання. Величезну роль у розширенні й культивуванні такого роду споживання відігравали пропаганда та реклама товарів.

Подальший розвиток науки і техніки, нагромадження інформації стали підґрунтям для дослідження проблеми відходів. Саме в період Нового часу приділялося увагу відходам як вторинному ресурсу, який можна використувати у виробництві. Поряд з цим у складі відходів збільшилась частка пластику, що створило проблеми для звичної системи поводження з відходами, оскільки раніше не існувало технологій для переробки та утилізації пластика.

На етапі розвитку постіндустріального суспільства, країни дійшли висновку, що єдиним перспективним способом вирішення проблеми відходів є перероблення їх. Це дало поштовх для запровадження сучасної комунальної політики. З цього моменту настав переломний момент розвитку управління відходами, що стало основою для розроблення альтернативної концепції управління відходами Zero Waste [12]. Розуміння екологічної загрози стимулювало суспільство створювати теоретичне підґрунтя для вивчення деструктивних аспектів економічної діяльності людини.

Для кращого розуміння вищезазначеного, спробуємо схематично зобразити основні етапи становлення сфери поводження з ТПВ (рис. 1). Важливим етапом у формуванні сфери поводження з ТПВ є також створення відповідної законодавчої бази як на міжнародному, так і національному рівнях. Треба зазначити, що нормативна база в цій сфері формувалася під впливом національних особливостей. Наприклад, стосовно термінологічного складника: директиви ЄС не містять поняття “поводження з відходами”, поряд із цим використовується “управління відходами” (waste management) [8].

При цьому на вітчизняному законодавчому рівні надається визначення **поводження з відходами**, натомість термін “управління відходами” не закріплено законодавчо. Що стосується поводження з ТПВ, то термінологічний складник цього поняття не закріплено на законодавчому рівні. Узагалі в науковій площині не існує єдиної точки зору щодо сутності цього поняття. На наш погляд, поводження з ТПВ можна визначити як *сукупність дій, операцій, а також моніторинг, що застосовуються до ТПВ з метою їхнього подальшого використання чи невикористання як вторинної сировини у процесах виробництва та споживання*. Пропонуємо виокремлювати складники поводження з ТПВ, схематично подані на рис. 2.

Ще одним вагомим питанням є відсутність законодавчого врегулювання такого поняття, як сфера поводження з ТПВ. З нашої точки зору, це поняття є більш складним, ніж процес поводження з ТПВ, оскільки охоплює *комплекс чинників макро- та мікросередовища, що прямо та опосередковано впливають на ТПВ*. Схематично зв'язок між сферою поводження з ТПВ, макро- та мікросередовищем зображено на рис. 3.

Розгляньмо детальніше складники, зображені на рис. 3. Макросередовище, що включає середовище зовнішнє, становить сукупність об'єктивних

чинників (природні умови, географічне розміщення, корисні копалини, стійкі лиха тощо) та не залежить від суб'єктів у сфері поводження з ТПВ, однак впливають на результати їхньої діяльності. Мікросередовище охоплює комплекс чинників, що пов'язані з діяльністю людини (демографічні, економічні, культурні, політичні, правові, соціальні, технологічні) та зумовляють спроможність суб'єктів у цій сфері здійснювати поводження з ТПВ.



Рис. 1. Основні етапи становлення сфери поводження з ТПВ. Розробка автора

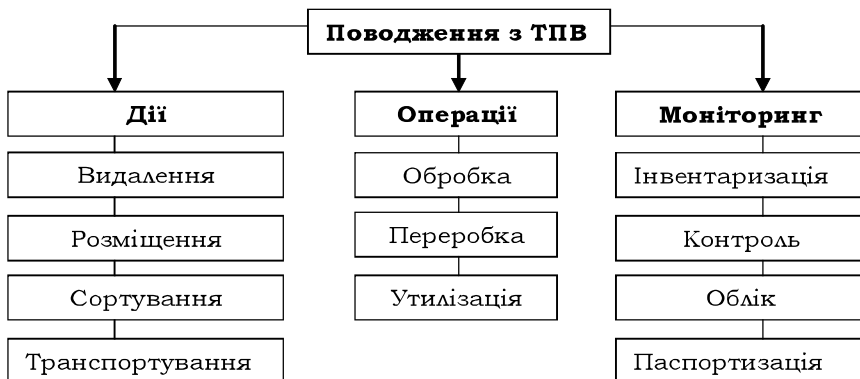


Рис. 2. Складники поводження з ТПВ. Розроблене автором із використанням [5; 7]

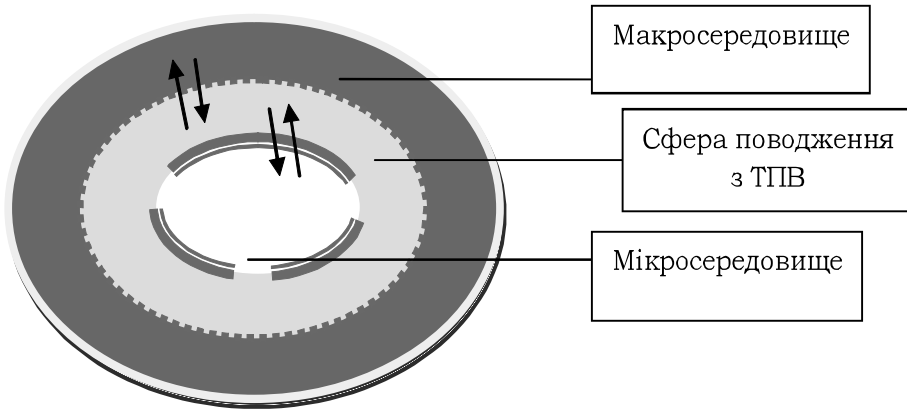


Рис. 3. Сфера поводження з ТПВ та її взаємозв'язок із макро- та мікросередовищем. Розроблене автором із використанням [9]

На відміну від чинників макросередовища, впливу яких запобігти практично неможливо, тому залишається лише навчитися їх раціонально використовувати, мікросередовище є більш “гнучким” знаряддям, оскільки його потенціал визначається людиною, яка одночасно має змогу на нього впливати. Мікросередовище уособлене: тим, хто підтримує його існування (людина в особі органів влади різних рівнів, підприємств, установ, організацій тощо); тим, за допомогою чого здійснюється такого роду підтримка (інструменти); тим, заради чого це середовище існує (мета).

Можна припустити, що сфера поводження з ТПВ є певним симбіозом макро- та мікросередовища, бо до цієї сфери входять: ті, хто підтримує її існування – суб'єкти поводження з ТПВ, між якими є прямі та зворотні зв'язки; те, за допомогою чого здійснюється такого роду підтримка, – об'єкти поводження з ТПВ (інфраструктура, техніка, обладнання), ресурси (інформаційні, матеріальні, фінансові), сукупність засобів (важелів, інструментів, методів); те, заради чого існує сфера поводження з ТПВ (збереження навколишнього середовища та здоров'я населення; залучення ТПВ у виробництво та їхнє подальше використання як ресурсу тощо), з урахуванням умов навколишнього (макро) середовища.

У свою чергу, згідно із Законом України “Про відходи”, сфера поводження з ТПВ включає значну кількість суб'єктів, прямо та опосередковано залучених у процес поводження з ТПВ [1, с. 7]: державні органи, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, приватний сектор (формальний, неформальний), користувачі послуг (громадяни, підприємства, туристи), неурядові організації, донорські установи. Об'єкт публічного управління у сфері поводження з ТПВ уособлений тим, на кого спрямовується управління, хто є споживачем послуг у даній сфері, тобто суспільством. Наявність прямих та зворотних зв'язків між ними (суб'єктом та об'єктом) є важливим чинником у ході здійснення ефективного публічного управління [3].

Тобто проблеми сфери ТПВ стосуються не тільки органів державної влади, а й представників бізнесу, громадських організацій та населення. Це також зумовлюється тим, що держава власноруч не спроможна та не покликає вирішувати проблему ТПВ, вона делегує зазначені повноваження

законним шляхом відповідним органам влади, структурам на місця. Таким чином, проблему ТПВ доцільно розглядати як результат взаємодії суб'єктів саме **публічного управління**.

Найвірогідніше, органи влади та приватний сектор є “головними” суб'єктами, оскільки вони володіють такими ресурсами, як “влада” та “гроші”, доступ до яких є обмеженим для інших суб'єктів публічного управління. Аби отримати цей ресурс, кожен суб'єкт у цій сфері керується, окрім покладених повноважень, власними потребами та інтересами, що часто суперечать вимогам законодавства. Наприклад, зважаючи на реалії сьогодення, державний сектор намагається зосередити та примножити у своїх руках якомога більше влади, пріоритетом для приватного сектора є максимізація прибутку, суспільство зацікавлене отримати необмежену свободу дій [4].

Тому, перш ніж створювати підґрунтя для побудови ефективного публічного управління у сфері поводження з ТПВ, потрібно зосередити увагу на пошуку можливостей для співпраці. Сьогодні наука може запропонувати безліч підходів стосовно вивчення різних аспектів публічного управління: нормативний, поведінковий, синергетичний, системний, структурно-функціональний, цільовий та ін. [2; 11]. З нашої точки зору, доцільно застосовувати комплексний підхід, який би охопив усі підходи, що існують, враховував потреби суб'єктів публічного управління у сфері ТПВ та був спрямований на досягнення балансу їхніх інтересів.

Таке бачення дозволяє виокремити основні характеристики запропонованого підходу: комплексний (включає сукупність усіх підходів публічного управління у сфері поводження з ТПВ); інтеграційний (охоплює усіх суб'єктів публічного управління у сфері поводження з ТПВ та взаємозв'язки між ними); адаптаційний (здатен пристосовуватись до будь-яких змін у макро- та мікросередовищі); балансуєчий (спрямований на досягнення балансу інтересів суб'єктів публічного управління у сфері поводження з ТПВ). Проте потребує уваги питання щодо правомірності застосування такого підходу та визначення його можливостей стосовно вирішення проблем у сфері поводження з ТПВ як об'єкта публічного управління, що потребує подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

#### **Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок.**

Узагальнення вищезазначеного надає підстави стверджувати, що основними чинниками, які зумовили зародження проблеми ТПВ, виступали урбанізація, зміна морфологічного стану відходів, розвиток промисловості.

Що стосується поняття поводження з ТПВ, його термінологічний складник і досі не закріплений на законодавчому рівні. Враховуючи положення Закону України “Про відходи” та напрацювання дослідників у цьому напрямі, поводження з ТПВ можна визначити як “сукупність дій, операцій, а також моніторинг, що застосовуються до ТПВ з метою їх подальшого використання чи невикористання як вторинної сировини у процесах виробництва та споживання”.

Також на законодавчому рівні загальнозживаним поняттям є сфера поводження з відходами, однак його визначення відсутнє. На наш погляд, сфера поводження з ТПВ є більш складним поняттям, оскільки охоплює “комплекс чинників макро- та мікросередовища, що прямо та опосередковано впливають на ТПВ”. У свою чергу, сфера поводження з ТПВ є проміжною

ланкою між макро- та мікросередовищем, включає в себе чинники кожного середовища і функціонує виключно при їх вдалому поєднанні.

Згідно із Законом України “Про відходи” сфера поводження з ТПВ включає значну кількість суб’єктів, прямо чи опосередковано залучених у процес поводження з ТПВ, що дає підстави розглядати її як результат взаємодії суб’єктів саме публічного управління. Проблеми у сфері поводження з ТПВ стосуються не тільки органів державної влади, а й представників бізнесу, громадських організацій та населення. Першочерговим завданням у цьому напрямі є врахування, узгодження та збалансування всього різноманіття інтересів, розроблення системи впливу на інтереси і забезпечення умов для реалізації їх.

Для цього вважаємо за необхідне застосовувати комплексний підхід, який би охопив усі підходи, що існують, враховував потреби суб’єктів публічного управління у сфері ТПВ та був спрямований на досягнення балансу їхніх інтересів. Саме такий підхід має бути основою для здійснення публічного управління в цій сфері. Тому проведення подальших досліджень у цьому напрямі становить потенціал для розв’язання проблем у сфері поводження з ТПВ як об’єкта публічного управління.

#### Список використаних джерел

1. Артов А. М. Планування міжмуніципальної системи інтегрованого поводження з твердими побутовими відходами: метод. посіб. Київ: Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO, 2017. 104 с.
2. Державне управління: підручник: у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови); Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 64–70.
4. Мельниченко О. А., Радькова О. С. Методи та засоби публічного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами: узагальнення надбань української науки. *Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України*. 2017. № 2. С. 35–43.
5. Омеляненко Т. Л. Технології поводження з побутовими відходами. Перша дистанційна платформа громадянської освіти ВУМ. 2018. URL: <https://vumononline.ua/course/how-to-deal-with-household-waste/>.
6. Позиції України в рейтингу екологічної ефективності у 2018 році. Економічний дискусійний клуб. 2018. URL: <http://edclub.com.ua/analityka/pozyciyi-ukrayiny-v-reytingu-ekologichnoyi-efektyvnosti-u-2018-roci>.
7. Про відходи: Закон України від 5 берез. 1998 р. № 187/98-ВР. *Офіц. сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.
8. Про відходи та скасування деяких Директив: Директива Європейського парламенту та Ради від 19 листоп. 2008 р. № 2008/98/ЄС.
9. Радькова О. С. Поводження з твердими побутовими відходами як результат збалансованого публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2018. № 1 (53). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2018-1/index.html>.
10. Гарин В. М., Кленова І. А., Колесников В. І. Екологія для технічних вузів. Ростов н/Д.: Феникс, 2011. 384 с.
11. Коробкова Н. А. Совершенствование институтов взаимодействия власти и бизнеса в контексте регионального развития. *Науковедение: интернет-журн.* 2013. № 6 (19). 11 с.
12. Мюррей Р. Цель – Zero Waste: пер. с англ. М.: Совет Гринпис, 2004. 232 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2018 р.