

ДОСЛІДЖЕННЯ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ УКРАЇНИ

Розроблено дворівневий підхід до оцінки діяльності держави як регулятора сфери управління відходами, який передбачає: 1) на першому рівні – розрахунок індикаторів дотримання в Україні положень міжнародних стандартів управління відходами, що закріплені в директивах ЄС; 2) на другому рівні – розрахунок інтегрального індексу якості державного регулювання сфери управління відходами, який узагальнює індивідуальні оцінки дотримання різних положень. Це дозволяє комплексно оцінити відповідність діяльності регуляторів сфери управління відходами рекомендаціям міжнародних організацій та динаміку імплементації в Україні найкращих світових практик регулювання даної галузі. Встановлено, що в Україні спостерігається підвищення рівня якості регулювання сфери управління відходами, хоча темпи зростання її є незначними. Це свідчить, що реформування процесів державного регулювання сфери управління відходами України відбувається доволі повільно.

Ключові слова: держава, управління відходами, регулювання, якість регуляторного управління, індекс.

S. V. KRYVENKO

Poltava institute of business of International Science and Technology University by the name of academic Yu. Bugay, Poltava

INVESTIGATION OF QUALITY OF GOVERNMENT REGULATION OF THE WASTE MANAGEMENT SPHERE OF UKRAINE

The two-tiered approach to the evaluation of the government activities of the state as regulator of waste management sector is developed, which provides: 1) at the first level – calculation of indicators of observance in Ukraine of the international standards of waste management enshrined in the EU directives; 2) at the second level – the calculation of the integral index of quality of government regulation of the waste management sector, which generalizes individual assessments of compliance with various provisions. This allows us to assess comprehensively the conformity of the activities of the regulators of the Ukrainian waste management sector with the recommendations of international organizations and the dynamics of implementation in Ukraine of the best global practices regulation of this sphere. It is established that in Ukraine the level of implementation of international standards of functioning of the waste management sector increases, thus the growth rate of the government regulation quality is negligible.

Keywords: government, waste management, regulation, quality of regulatory governance, index.

Вступ. Сучасні економічні дослідження все частіше визнають важливість належного управління для будь-якої сфери в цілому і зокрема з боку державних наглядових органів. Зростаюча увага приділяється стандартам, що розроблені міжнародними органами, елементам ефективного управління галузевого регулювання та нагляду. Особливого значення якісне регулювання набуває для сфери управління відходами, оскільки за даним напрямком Україна суттєво відстає від європейських країн і тому необхідно докласти чимало зусиль для створення сприятливого екологічного середовища, високоефективного ресурсозбереження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти впливу державного регулювання та його якості на стабільність та розвиток країни досліджували відомі західні економісти: Дас, Квінтін, Ченард [1], Чіхак, Тіман [2], де Мендонка, Гальвао, Лурес [3] та багато інших. Проблематику управління відходами в Україні досліджували такі визначні економісти, як В.С. Міщенко, Г.П. Виговська, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко [4, 5] та багато інших. Однак недостатньо спеціалізованих досліджень, пов'язаних із визначенням якості регулювання сфери природокористування та управління відходами. Тому існує необхідність обґрунтування впливу якості регуляторного управління у галузі відходів на стійкий розвиток та розробки методики розрахунку індексу якості регулювання сфери управління відходами.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування впливу якості регуляторного управління на стійкий розвиток економіки, екології та соціальної сфери, розробка методики розрахунку індексу якості регулювання сфери відходів, практичний розрахунок його для умов України.

Вклад основного матеріалу. Перший систематичний підхід до ролі і значення регуляторного управління для стійкого розвитку країни був розроблений Дасом, Квінтіном та Ченардом. У їх працях розглядається оперативна основа регуляторного управління; встановлюється «зв'язок управління», щоб підкреслити важливість управління фінансовою системою для належного функціонування не фінансового сектора; дається оцінка поточної практики щодо якості регуляторного управління, заснована на роботі, що проводиться МВФ і Світовим банком з 1999 р. в рамках Програми оцінки фінансового сектора (FSAP). Даний підхід практично застосовувався для оцінки регулювання у банківській сфері, однак він є універсальним та може бути поширений на різні галузі народного господарства, зокрема, сферу поводження з відходами [1].

Високоякісне регулювання є бажаним, однак в той же час складним для формалізації та кількісного вимірювання. Якісне регулювання може бути визначене як: по-перше, здатність управляти ресурсами

ефективно і розробляти, впроваджувати і забезпечувати зважену політику пруденційних нормативів і правил – слід розглядати як обов'язок відповідати делегованим завданням; по-друге, визнання й підпорядкування регулюючого органу більш загальним цілям і політиці виборних органів влади країни [2]. Необхідною умовою для ефективного управління є міцна інституційна основа. Вчені Дас, Квінтін і Ченард визначили чотири компоненти, що формують основу якісного регуляторного управління: незалежність, відповідальність, прозорість і цілісність.

Базуючись на дослідженнях вчених Даса, Квінтіна і Ченарда стосовно визначення якості державного регулювання фінансового сектору, пропонуємо оцінити якість регулювання сферою поводження з відходами, взявши до уваги перелік стандартів, правил і принципів, розроблених міжнародними організаціями, зокрема, ряд директив ЄС у сфері відходів [1]. Побудова індексу якості регулювання сфери відходів (QGRWT) базується на вищезазначеній структурі. Значення індексу для країни обчислюється як зважена комбінація відповідності країни чотирьом компонентам, описаним вище, отримана з індивідуальних оцінок.

Загалом екологічне законодавство ЄС має досить тривалий період розвитку – близько 40 років та налічує понад 300 нормативно-правових актів. До них належать такі категорії документів як рішення, регламенти, рекомендації і директиви, до яких також додаються різноманітні комюніке та інші документи політичного характеру. Основу екологічного законодавства становлять 21 Регламент та 70 Директив, які кваліфікуються як складові *Acquis* («добробок спільноти») ЄС у сфері охорони навколишнього середовища [4].

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (зокрема, її додаток «Правові акти») містить перелік директив та Регламентів ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, що підлягають впровадженню. Даний перелік налічує 29 документів зі складу *Acquis*, які розмежовані за тематичною спрямованістю на 8 секторів, із яких один сектор присвячений управлінню відходами та ресурсами безпосередньо, зокрема й ТПВ [5] (рис. 1).

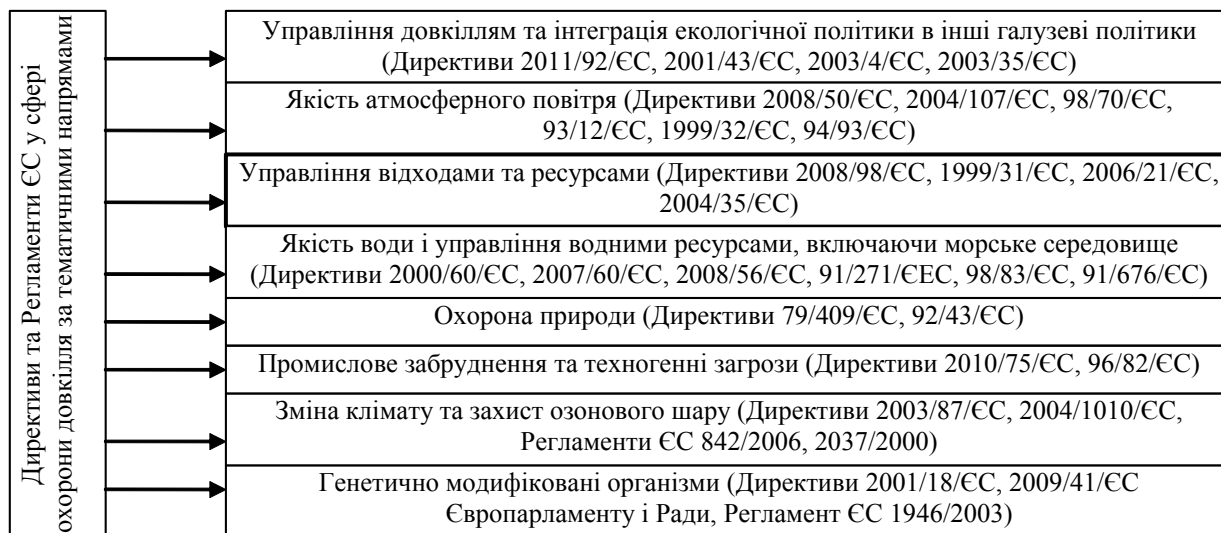


Рис. 1. Директиви та Регламенти ЄС у сфері охорони довкілля (складено автором на основі [5])

Як видно з рисунку, третій сектор «Управління відходами та ресурсами» містить три документи, а саме:

- Директива 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких директив;
- Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів, змінена та доповнена Регламентом ЄС 1882/2003;
- Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості.

Зазначені три директиви підлягають обов'язковій імплементації в мажах Угоди про асоціацію, а тому відіграють ключову роль у правовому полі, в той час як вітчизняне правове поле в цих сферах має суттєві прогалини. Загалом в нашій країні законодавство про відходи сформовано. Воно містить визначення основних принципів та завдань політики держави у сфері поводження з відходами, ключові вимоги та правила екологічно безпечного управління ними, організаційно-управлінські заходи із стимулювання утилізації відходів тощо. На сьогоднішній день удосконалення та модифікація законодавства тривають. Однак, результати юридичної експертизи свідчать про те, що воно вимагає істотного перегляду, так як у багатьох випадках окремі принципи та концептуальні підходи українського та міжнародного законодавства не співпадають. Варто зауважити, що імплементація директив ЄС передбачає не лише внесення доповнень та змін до діючого законодавства, але й розробку нових нормативно-правових актів.

Угода про асоціацію також визначає часові рамки імplementації директив у сфері відходів. Зокрема, передбачено, що приведення українського законодавства у відповідність до вимог Директиви 2008/98/ЄС (про відходи) повинно бути здійснено протягом 3 років з моменту набрання Угодою чинності, а для окремих норм передбачений 5-річний строк впровадження. Стосовно вимог Директиви 1999/31/ЄС (про захоронення відходів) в Угоді про асоціацію передбачено, що вони мають бути введені в дію через 6 років з моменту набрання чинності Угодою. Проте, зазначені вимоги вступають в силу відразу щодо будь-яких нових об'єктів.

Стратегія Європейського Співтовариства щодо поводження з відходами, сформульована ще в 90-х роках ХХ ст., спрямована на запобігання утворенню відходів як першочергове завдання при поводженні з ними, причому перевага має надаватися утилізації та переробленню над отриманням енергії з відходів, так як останнє є не найкращим вибором з точки зору екології. Імперативом політики у сфері відходів є максимальне зниження їх негативного впливу на здоров'я населення та довкілля. В таких рамках політика повинна бути націлена першочергово на використання ресурсного потенціалу відходів та зниження потреб у первинних ресурсах, а також на попередження утворення і вторинне використання відходів.

Варто зазначити, що базовий в Україні Закон «Про відходи», прийнятий в 1998 році, розроблявся під впливом рекомендацій європейського права у сфері поводження з відходами, а саме директиви 75/442/ЄЕС (про відходи). Відповідно, у ньому відображені орієнтири, що були визначені на початковому етапі регулювання.

У 2013 р. в Україні було розроблено Стратегію екологічної конвергенції України до директив ЄС, що визначені Угодою про асоціацію. «Конвергенція» трактується у загальноживаному контексті як наближення (зближення). Вона передбачає виконання певної послідовності дій, а щодо розробки стратегії такі дії включають оцінку ступеня відповідності українського і європейського законодавства та встановлення шляхів транспозиції правових норм, безпосередньо процедуру імplementації законодавчих положень та інші елементи, наприклад, вартісні показники. Мета і завдання Стратегії екологічної конвергенції України представлені на рис. 2.

Інтеграційне значення адаптації українського екологічного законодавства до вимог ЄС важко переоцінити. Слід при цьому зазначити, що відповідні завдання відповідають по суті цілям, сформульованим у вітчизняній екологічній політиці, зазначеним у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [6].

Зазначимо, що хоча в Україні наявна досить розгалужена нормативно-правова база щодо поводження з відходами, їй властива низка прогалин та застарілість ряду нормативних документів, нерозвиненість сучасних концептуальних положень. Тому необхідна істотна модифікація та вдосконалення вітчизняного законодавства про відходи. Переважна частина завдань імplementації пов'язана із внесенням змін та доповнень до базового Закону України «Про відходи». За своїм змістом та цілями він розглядається як співставний з Директивою ЄС про відходи [6].

Фахівцями у сфері поводження з відходами здійснюються спроби оцінки рівня відповідності чинної вітчизняної нормативно-правової бази положенням директив ЄС про відходи. Оцінка транспозиції положень Директиви 2008/98/ЄС до вітчизняного законодавства «добре просунута», хоча чітко формалізований підхід до оцінки такої відповідності на сьогоднішній день відсутній.



Рис. 2. Мета і завдання Стратегії екологічної конвергенції України (складено автором на основі [4], [5])

Індекс якості регулювання сфери управління відходами (QGRWT) для країни має наступний вигляд [1]:

$$QGR_{WT} = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^J SCORE_j = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^J [0 \cdot nc_i + 0,33 \cdot pc_i + 0,66 \cdot bc_i + fc_i] \cdot 100,$$

де n – загальна кількість положень міжнародних стандартів, дотримання яких оцінюється; j – порядковий номер стандарту; J – загальна кількість стандартів, дотримання яких досліджується; $SCORE_j$ – індикатор дотримання j -го стандарту; i – положення j -го стандарту; nc_i – кількість положень j -го стандарту, які повністю не дотримуються; pc_i – кількість положень j -го стандарту, які дотримуються частково; bc_i – кількість положень j -го стандарту, які дотримуються в цілому; fc_i – кількість положень j -го стандарту, які повністю дотримуються.

Для кожного стандарту, ступінь дотримання країною визначається так: 1= nc (noncompliance) – недотримання; 2= pc (partial compliance) – часткове дотримання; 3= bc (broad compliance) – широке дотримання; 4= fc (full compliance) – повне дотримання.

Огляд цільових орієнтирів у сфері поводження з відходами представлено в табл. 1. В Україні на шляху їх впровадження виникає потреба створення належних інформаційної бази, методичного забезпечення та «точок відліку» для відстеження динаміки показників.

Таблиця 1

Цільові орієнтири у сфері поводження з відходами, що містяться в Директивах ЄС [5]

Термін впровадження	Вид відходів	Директива ЄС	Намічені показники		
			Використання (утилізація)	Перероблення	Збирання
До 2015 року	Відходи пакування	1994/62/ЄС (2004/12/ЄС)	мінімум 60%	55–80%	
	Шини	1999/31/ЄС	0% захоронення шин		
	Відходи електричного та електронного обладнання	2002/96/ЄС (2012/19/ЄС)	70–80% (залежно від виду)	50–80% (залежно від виду)	Мінімум 4 кг на 1 особу на рік
У 2015–2020 роках	Спрямування на полігони біо-відходів у складі ТПВ	1999/31/ЄС	Зменшення до 35% від утворених у 1995 році		
	Зношені транспортні засоби	2000/53/ЄС	95%, в т.ч. повторне використання	85%, в т.ч. повторне використання	100%, в т.ч. повторне використання
	Батарейки та акумулятори	2006/66/ЄС		50–75% ефективності (залежно від типу батарей)	45%
	Відходи паперу, металу, скла, пластмас	2008/98/ЄС			Роздільне збирання паперу, металу, пластику, скла
	Відходи домогосподарств та можливо з інших джерел	2008/98/ЄС		50% матеріалів таких як папір, метал, пластик та скло	
	Відходи будівництва та знесення (окрім ґрунтів та каменю)	2008/98/ЄС	70% (включаючи повторне використання)		

У табл. 2 наведено результати авторської оцінки дотримання в Україні рекомендацій щодо поводження з відходами, що містяться в Директивах ЄС. Це дослідження фактично сформувало вихідну базу для розрахунку індексу якості регулювання сфери поводження з відходами України.

Із табл. 2 видно, що за період 2009–2014 рр. загальний індекс якості регулювання сфери управління відходами України зростає. Так, якщо в 2009 р. він становив 2,44, то в 2014 р. – 2,78, що, безперечно, позитивно характеризує діяльність органів регулювання та стан управління даною сферою. Однак, існують певні розбіжності у рівнях виконання стандартів і рекомендацій, розроблених для різних видів відходів та строків досягнення цільових орієнтирів.

Так, за видами відходів найкраще виконуються рекомендації щодо поводження з шинами, відходами електричного та електронного обладнання, відходами домогосподарств та з інших джерел, відходами будівництва та знесення (за виключенням ґрунтів та каменю) – за цими групами протягом 2009–

2014 рр. мало місце широке дотримання цільових орієнтирів. Також досить високі показники дотримання мають зношені транспортні засоби. У той же досить низькими є значення оцінок для відходів пакування, батарейок та акумуляторів, відходів скла, паперу металу та пластмас – мало місце часткове дотримання цільових орієнтирів ЄС. Зауважимо, що повного дотримання не було досягнуто за жодною з груп, так само, як і повного недотримання. Спрямування на полігони відходів біо-відходів у складі ТПВ має середні показники виконання.

Таблиця 2

**Результати авторської оцінки дотримання в Україні рекомендацій щодо поводження з відходами
Директив ЄС**

Види відходів	Оцінка виконання показників по роках					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Відходи пакування	2	2	2	2	2	2
Шини	3	3	3	3	3	3
Спрямування на полігони біо-відходів у складі ТПВ	2	2	2	3	3	3
Значення індексу якості регулювання сфери відходів за групою показників, що мали бути досягнуті до 2015 року	2,33	2,33	2,33	2,67	2,67	2,67
Відходи електричного та електронного обладнання	3	3	3	3	3	3
Батарейки та акумулятори	2	2	2	2	2	3
Відходи паперу, металу, скла, пластмас	2	2	2	2	2	2
Відходи домогосподарств та можливо з інших джерел	3	3	3	3	3	3
Відходи будівництва та знесення (за виключенням ґрунтів та каменю)	3	3	3	3	3	3
Зношені транспортні засоби	2	3	3	3	3	3
Значення індексу якості регулювання сфери відходів за групою показників, що мали бути досягнуті в 2015–2020 роках	2,50	2,67	2,67	2,67	2,67	2,83
Індикатор якості регулювання сфери управління відходами	2,44	2,56	2,56	2,67	2,67	2,78

Якщо порівняти цільові орієнтири, які вже на сьогодні мали бути досягнуті (група показників, за якими встановлено термін виконання 2015 рік та раніше) та орієнтири, впровадження яких на практиці ще триває (до 2020 року), то бачимо, що значних розбіжностей у ступені просування залежно від періоду немає. Навіть навпаки, орієнтири, націлені на виконання до 2015 року мають дещо нижчий показник впровадження, ніж друга група – 2,67 проти 2,83 в 2014 році.

Варто відзначити, що більшість індексів продемонстрували позитивну динаміку зміни, отже, мало місце покращення у впровадженні їх у вітчизняній сфері управління відходами. Відповідно, регулювання даної сфери в Україні стало більш якісним.

Висновки. В Україні останніми роками спостерігається підвищення рівня запровадження міжнародних стандартів щодо функціонування сфери управління відходами, а отже якість регулювання сфери управління відходами покращується. У той же час, як свідчать розраховані автором показники, темпи зростання якості державного регулювання є незначними. Це свідчить, що реформування процесів державного регулювання сфери управління відходами України відбувається доволі повільно, що стримує можливості імплементації у вітчизняних умовах найкращих світових практик регулювання ринкової кон'юнктури. Запропонована методика розрахунку індексу якості регулювання може використовуватися на практиці для прийняття на її основі управлінських рішень щодо регулювання сфери управління відходами.

Література

1. Udaibir S. Das, Marc Quintyn, Kina Chenard, Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis, IMF Working Paper WP/04/89. 2004.
2. Martin Čihák and Alexander Tieman, Quality of Financial Sector Regulation and Supervision Around the World, IMF Working Paper WP/08/190. 2008.
3. Helder Ferreira de Mendonca, Delio Jose Cordeiro Galvao, Renato Falci Villela Loures, Financial regulation and transparency of information: evidence from banking industry, Journal of Economic Studies. 2012. vol. 39, № 4. P. 380–397.
4. Удосконалення системи управління відходами в Україні в контексті європейського досвіду / В. С. Міщенко, Г. П. Виговська, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омеляненко. – К. : Лазурит-Поліграф, 2012. – 120 с.
5. Міщенко В. С. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омеляненко. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 192 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](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=187%2F98-%E2%F0).

References

1. Udaibir S. Das, Marc Quintyn, Kina Chenard, Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis, IMF Working Paper WP/04/89. 2004.
2. Martin Čihák and Alexander Tieman, Quality of Financial Sector Regulation and Supervision Around the World, IMF Working Paper WP/08/190. 2008.
3. Helder Ferreira de Mendonca, Delio Jose Cordeiro Galvao, Renato Falci Villela Loures, Financial regulation and transparency of information: evidence from banking industry, Journal of Economic Studies. 2012. vol. 39, № 4. P. 380–397.
4. Mischenko, V. S., Vygovska, N. G. and Makovetska, Yu. M. (2012) Udoskonalennya systemy upravlinnya vidkhodamy v Ukraini v konteksti yevropeiskogo dosvidu [The improvement of wastes management system in Ukraine in the context of European experience], Lazurit-Poligraf, Kyiv, Ukraine.
5. Mishchenko, V. S., Makovetsky, Yu. M. and Omelyanenko, T. L. (2013) Instytutsiiny rozvytok sfery povodzhennya z vidkhodamy v Ukraini: na shlyakhu yevropeiskoi intgratsii [Institutional development of the sphere of waste management in Ukraine: on the path of European integration]. – К.: State institution “Institute of environmental economics and sustainable development of NAS of Ukraine”.
6. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року №187/98-ВР [On waste: The Law of Ukraine on March 5, 1998 No. 187/98-VR]. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg= 187%2F98-%E2%F0](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=187%2F98-%E2%F0).

Надійшла 16.08.2015; рецензент: д. е. н. Кривенко Л. В.