

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки  
(Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 № 975)



Ефективна економіка № 12, 2014

УДК 330.15

Ю. М. Маковецька,

к. е. н., с. н. с. Державної установи "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України", м. Київ

## ПРАКТИКА МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМИ ВІДХОДІВ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

Yulija Makovetska,

Candidate of Economic Sciences,

Senior Research Fellow of Public Institution «Institute of Economics of Natural Resources and Sustainable Development of National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv, Ukraine

### THE PRACTICE OF INTER-COMMUNITIES COOPERATION FOR SOLVING OF THE WASTE PROBLEM IN THE RURAL AREAS

*Проаналізована закордонна та вітчизняна практика міжмуниципального співробітництва у сфері поводження з відходами. Показана доцільність розширення повноважень органів місцевого самоврядування, розроблення фінансового механізму забезпечення ефективного поводження з відходами на муніципальному рівні.*

*The foreign and domestic practice of inter-communities cooperation in the field of waste management has been analyzed. The expediency of empowerment of local governments and the development of the financial mechanisms to ensure effective waste management at the municipal level have been considered.*

**Ключові слова:** сільські відходи, міжмуниципальне співробітництво, органи місцевого самоврядування, проекти технічної допомоги.

**Keywords:** rural waste, inter-communities cooperation, local governments, technical assistance.

**Постановка проблеми.** Згідно ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів відноситься до компетенції виконавчих органів сільських, селищних та міських рад. В той же час, можна зазначити, що органи місцевого самоврядування в Україні не поспішають, а іноді і зволікають, з впровадженням сучасних методів та технологій поводження з побутовими відходами.

В Україні за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та архітектури щорічно виявляється близько 32 тис. несанкціонованих звалищ твердих побутових відходів (ТПВ) загальною площею понад 1 тис. га, які переважно дислокуються в сільській місцевості. Саме це є свідченням **неврегульованості питань збирання і вивезення твердих побутових відходів на сільських територіях.**

Раніше у 70-х – 80-х роках відходи домогосподарств були представлені переважно «органічними відходами», які утилізувалися самими господарствами. На цей час склад відходів суттєво змінився і саме ця тенденція спричиняє виникнення стихійних звалищ на ліквідацію яких витрачається, за нашими розрахунками, близько 20-25 млн грн щорічно.

Заходи з ліквідації стихійних звалищ стануть результативними лише у разі створення для мешканців сіл альтернативних можливостей видалення сміття і, загалом, охоплення сільських територій централізованими послугами із збирання та вивезення ТПВ. В Україні на цей час такими послугами охоплено 75 % населення, у тому числі 40-70% населення районних центрів. В сільських населених пунктах така діяльність знаходиться в зародковому стані – послугами з вивезення відходів охоплено лише від 10 до 30% населення в залежності від територіальної дислокації населеного пункту. Водночас, в країнах Східної Європи таких як Польща, Литва, Естонія та деяких інших ця частка досягає чи перевищує 95 %.

Населення, що не охоплено послугами з вивезення ТПВ, самостійно організовує захоронення твердих побутових відходів в природних рельєфних утвореннях – вибалках, ярах, долинах малих річок, що являє собою серйозну екологічну небезпеку, оскільки дощові та снігові води виносять забруднюючі речовини безпосередньо у ґрунт та водні об'єкти.

В сільській місцевості, в основному, не вживаються заходи щодо створення систем роздільного збирання, сортування, побутових відходів та вилучення їх ресурсоцінних компонентів. Основними причинами зазначеної ситуації є відсутність коштів у територіальних громадах, відсутність спеціалізованих підприємств, а також складність отримання дозвільно-погоджувальних документів. Існуюча система санітарного очищення населених пунктів недосконала, її фрагментарність,

роз'єднаність та різномірність не забезпечує достатнього контролю за санітарним станом територій та операціями поводження з побутовими відходами. Система збору вторсировини розвинута дуже слабо і носить епізодичний характер.

**Аналіз останніх досліджень.** Питання розвитку систем поводження з відходами на сільських територіях ґрунтовно висвітлено в закордонних публікаціях [1-3], в яких приділено значну увагу організаційно-економічним і інституційним аспектам поводження з відходами в сільських і віддалених місцевостях Канади, Нової Зеландії, Британських заморських територій тощо. В Україні це питання лише поставлено на порядок денний.

**Метою роботи** є визначення особливостей та конструктивів світового досвіду економічного регулювання поводження з відходами на сільських територіях та обґрунтування на цій основі пропозицій щодо розвитку міжмуніципального співробітництва та розширення повноважень органів місцевої влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Закордонна і вітчизняна практика свідчать, що вирішення проблеми відходів на селі доцільно шукати не на державному, а на муніципальному рівні. Розроблення успішної програми утилізації відходів для сільських місцевостей ускладнюється невеликою кількістю та щільністю населення, що проживає в певному субрегіоні, низькою податковою базою, обмеженістю місцевих бюджетів та кваліфікованого персоналу, невеликою кількістю приватного підприємницького сектору. Для деяких місцевостей обсяги ТПВ можуть коливатися внаслідок сезонних робіт або туризму. Для деяких регіонів важко накопичити достатню кількість вилучених з ТПВ ресурсоцінних компонентів щоб це було економічно вигідним. Однак в сільській місцевості більш розвинене почуття громади, більш бережне ставлення до довкілля і т. ін., що може також відігравати певну роль в управлінні ТПВ.

За кордоном саме завдяки високому рівню розвитку самоорганізації муніципалітетів стало можливим здійснення низки доволі витратних інфраструктурних проектів з перероблення відходів. Зокрема, в Німеччині діє Центр з питань удосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Він готує положення, які не носять нормативного характеру, але визнаються та використовуються практично всіма комунами. Зокрема, Центр розробив перелік компетенцій місцевих адміністрацій, який складається з тематичних розділів (управління, соціальна сфера, утилізація відходів), і цього списку загалом дотримуються всі комуни.

При розв'язанні задач, що виходять за рамки можливостей одного невеликого муніципалітету (наприклад, будівництво станції з перероблення відходів) створюються муніципальні асоціації з сусідніми населеними пунктами.

Так у Фінляндії існують 262 спільні муніципальні ради, які співпрацюють у сфері електро- і водозабезпечення, поводження з відходами, професійної освіти, захисту дітей тощо. З юридичної точки зору міжмуніципальні ради є самостійними фінансовими та адміністративними органами. Вони мають право встановлювати власні податки і формують власний бюджет з державних грантів та муніципальних внесків, розмір яких визначають муніципалітети-учасники.

В Данії чотири муніципалітети створили товариство для будівництва та експлуатації фабрики з утилізації побутових відходів в Хьєрінгу.

Уряд Канади вносить значний внесок у розвиток і поширення інструментів і ресурсів, які підтримують місцеве управління у сфері поводження з відходами. Канада була однією з перших країн, що почала здійснювати широкомасштабні проекти щодо впровадження системи збирання побутових відходів для їх подальшої переробки.

Міністерство природних ресурсів Канади, наприклад, підтримало розробку керівного документу, щоб допомогти муніципальним органам в розробленні систем поводження з відходами. Також надається увага проектам і утилізації звалищного газу з отриманням енергії. Уряд підтримав низку інфраструктурних проектів, спрямованих на вдосконалення систем утилізації твердих побутових відходів.

Фінансування інфраструктурних проектів, у тому числі і в сфері поводження з відходами, здійснюється в Канаді за рахунок муніципальних фондів. Наприклад, Муніципальний фонд сільської інфраструктури Північно-Західних територій Канади (Canada-Northwest Territories Municipal Rural Infrastructure Fund (MRIF) передбачає, що двадцять відсотків податків громади мають використовуватись на фінансування «зелених проектів», що використовують інноваційні технології та практики.

Крім спеціалізованих фондів фінансування системи збору побутових відходів здійснюється муніципалітетами за рахунок спеціальних платежів від домогосподарств або муніципальних податків, а також в деяких країнах діє система «сплачуй за те, що викидаєш».

Закордонний досвід, зокрема в частині проектів міжмуніципального співробітництва для вирішення проблеми побутових відходів, започатковано і в Україні в рамках проектів міжнародної технічної допомоги (табл.1).

Зокрема, в рамках проекту «Управління відходами – ЄІСП Східний регіон» було розроблено «Стратегію поводження з відходами в Закарпатській області на 15 років» [4]. Всі райони області (13 од.) умовно було поділено на чотири основні субрегіони (Ужгородський, Мукачівський, Виноградівський та Тячівський). Причиною такого поділу є те, що за результатами аналізу технічних варіантів було зроблено висновок, що створення великих регіональних полігонів для побутових відходів та об'єктів оброблення відходів, які обслуговують декілька районів, є дешевшим і більш ефективним підходом, аніж коли кожен район матиме власну інфраструктуру поводження з відходами.

**Таблиця 1.**

**Проекти міжнародної технічної допомоги в галузі поводження з ТПВ в Україні\***

Назва проекту	Роки виконання	Донор	Реципієнт**	Обсяги фінансування
Управління відходами - Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП) Східний регіон	2009 – 2013	ЄС	Закарпатська область	
Покращення транскордонного управління твердими комунально-побутовими відходами в Україні, Республіці Молдова та Румунії	2012–2014	ЄС	Новоселицька міська рада Чернівецька обласна державна адміністрація	80 тис. євро

Підтримка децентралізації в Україні - Планування інтегрованого поводження з твердими побутовими відходами у Тульчинському районі»	2011-2012	Уряд Швейцарської Конфедерації через Швейцарське агентство з розвитку та співробітництва	Вінницька область	
Програма сталого розвитку Луганської області	2006-2012	ПРООН	Луганська область	11,1 млн дол. США
Підвищення якості муніципальних послуг	2010 - 2013	Виконавець та донор - GIZ	Луганська обласна державна адміністрація	
Проект «Місцевий економічний розвиток міст України» - Створення комплексної ефективної системи поводження з твердими побутовими відходами на території Субрегіону «Західний Донбас»	2012-2014	Виконавець і донор: Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ), Уряд Канади	Органи місцевого самоврядування Дніпропетровської області	

\* За матеріалами семінару з питань поводження відходами «Адаптація законодавства європейського союзу у сфері поводження з відходами в Україні» [Електронний ресурс].

Режим доступу: <http://sbs-envir.org/index.php/ua/activities/component-5/137-seminar-adaptatsiia-zakonodavstva-yevropeiskoho-soiuzu-u-sferi-povodzhennia-z-vidkhodamy-v-ukraini.html> (<http://sbs-envir.org/index.php/ua/activities/component-5/137-seminar-adaptatsiia-zakonodavstva-yevropeiskoho-soiuzu-u-sferi-povodzhennia-z-vidkhodamy-v-ukraini.html>).

\*\* Реципієнт – резидент (фізична або юридична особа), що безпосередньо одержує міжнародну технічну допомогу згідно з проектом (Міська рада або її структурні підрозділи, підприємство, установа комунальної форми власності, громадська (неурядова, неприбуткова) організація, навчальний, науково-дослідний центр тощо).

В рамках Стратегії було передбачено вирішення наступних завдань:

- організація збирання побутових відходів на всій території регіону;
- будівництво чотирьох регіональних полігонів (відповідно для кожного субрегіону);
- будівництво двох перевалочних станцій у Міжгірському та Тячівському районах;
- організація роздільного збирання відходів для вторинної переробки в усіх населених пунктах з населенням більше 3000 жителів;
- введення в дію чотирьох сортувальних об'єктів в Ужгороді, Мукачеві, Виноградіві та Тячеві (на яких мають прийматися роздільно зібрані відходи) та додаткова лінія із сортування скла;
- поступове запровадження централізованих компостних об'єктів в кожному районі.

Для втілення в життя зазначеного району Закарпатської області мають підвищити рівень співпраці. Стратегією рекомендується досягти цього через створення міжмуніципальної асоціації із залученням усіх районів для забезпечення відповідної координації заходів у сфері поводження з відходами на території області. Асоціація має реалізовувати стратегію поводження з відходами у відповідності до чинного законодавства на користь громад, які вона представляє.

У 2006-2012 рр. на території Луганської області реалізовувався проект «Програма сталого розвитку» партнерами якого були Луганська облдержадміністрація, ТОВ «Надра Луганщини» та ПРООН. Проект передбачав виконання декількох завдань, серед яких, зокрема, закриття та рекультивация полігона ТПВ м. Луганськ, встановлення на ньому системи збору метану (що виділяється з відходів), а також облаштування нових черг полігону, які б відповідали всім нормам екобезпеки. Реалізація цього проекту вперше в Україні передбачає використання ринкових механізмів Кіотського протоколу.

За проектом «Підвищення якості муніципальних послуг в Україні» виконавцем та донором виступає Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ). Метою є надання допомоги органам місцевого самоврядування 7 міст та районів південно-західного субрегіону Луганської області у підготовці єдиного регіонального проекту міжмуніципального співробітництва, який базується на економічних розрахунках та відповідає європейським вимогам поводження з відходами. Проектом також було доведено, що регіональний підхід на базі міжмуніципального співробітництва у сфері поводження з ТПВ, є більш економічно ефективним у порівнянні з підходом, коли послуги із збору відходів надаються кожним муніципалітетом окремо. На основі соціально-економічних даних і відомостей про доходи субрегіону була визначена самооплатна та доступна для населення структура тарифів, яка передбачає також покриття інвестиційних та експлуатаційних витрат [5].

Проект «Місцевий економічний розвиток міст України» передбачає створення комплексної ефективної системи поводження з твердими побутовими відходами на території Субрегіону «Західний Донбас» [6]. Метою проекту є розроблення єдиної комплексної системи поводження з ТПВ, що забезпечує ефективне збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення ТПВ у Субрегіоні «Західний Донбас» шляхом об'єднання зусиль територіальних громад, регіональних органів влади та підприємств, що функціонують у регіоні.

Донорами вищезазначених проектів виступають різноманітні міжнародні організації (табл. 2). В Україні також діє декілька вітчизняних фондів такого плану, але вони також частково фінансуються за рахунок донорської допомоги.

**Таблиця 2.**

**Перелік міжнародних і національних фондів та програм міжнародного співробітництва, що надають міжнародну технічну допомогу (гранти)\***

Назва	Пріоритети та опис діяльності**
Програма розвитку ООН (ПРООН)	Підтримка реформ соціального сектора. Прискорення прогресу в досягненні Цілей розвитку тисячоліття в Україні. Інтеграція питань захисту довкілля в стратегії місцевого розвитку територій, що постраждали від Чорнобильської катастрофи тощо.
Муніципальна програма врядування та сталого розвитку ПРООН	Створення механізмів сталого розвитку і демонстрація дієвості громадсько-приватного партнерства з метою підвищення ефективності управління для вирішення місцевих проблем
Європейський Союз	Підтримка розвитку державної служби. Розвиток соціо-культурних напрямів діяльності. Підтримка політики регіонального розвитку в Україні. Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні тощо.
Уряд Королівства Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA)	Проекти в області розвитку ринкової економіки, системи соціального захисту, охорони навколишнього середовища тощо.
Уряд Швейцарської Конфедерації через Швейцарське агентство з розвитку та співробітництва	Надання допомоги країнам-партнерам в процесі політичних, економічних та соціальних перетворень.
Швейцарське бюро співробітництва в Україні	Розвиток приватного сектору, підтримка бізнесу у вигляді співробітництва і надання гуманітарної допомоги, передачі науково-технологічної інформації та допомоги у вирішенні проблемних питань.
ГЕФ/ПРООН (Глобальний екологічний фонд через Програму розвитку ООН)	Проекти в сфері охорони навколишнього середовища. ГЕФ надає фонди для фінансування додаткових витрат для того, щоб проект став екологічно привабливим.
Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні	Проекти та програми розвитку місцевого самоврядування.
Міжнародна благодійна організація Інститут розвитку територіальних громад	Вирішення пріоритетних проблем громад, сприяння органам самоврядування та громадським організаціям у їхніх намаганнях започаткувати та забезпечити сталий розвиток територій та окремих територіальних громад, включаючи економічний та соціальний розвиток з врахуванням збереження та відновлення довкілля. Послуги з розвитку територій та окремих територіальних громад, наприклад виготовлення проектно-кошторисної документації, спорудження «під ключ» комплексу по сортуванню та утилізації твердих побутових відходів для міста, району області.
ТАІЕХ (інструмент ЄС технічної допомоги та обміну інформацією)	Забезпечує обмін інформацією та надання короткострокової технічної допомоги з конкретних питань наближення національного законодавства до норм і стандартів ЄС
Європейський Фонд розвитку українського села	Формування соціальної інфраструктури сільських територій, розвиток підприємництва та підвищення зайнятості сільських жителів на основі ефективного використання природо-ресурсного потенціалу села, підвищення ролі сільських громад у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку їх населених пунктів, забезпечення конкурентноздатності сільських територій та повної реалізації їх економічного потенціалу.

\* Джерело: <http://www.intprog.kh.ua/our-products/>

\*\* Зазначені лише напрями, що стосуються регіонального розвитку, охорони навколишнього середовища та розвитку місцевого самоврядування.

Зокрема, Європейський фонд розвитку українського села, серед напрямів своєї діяльності зазначає розвиток роздільного збирання (сортування) та повторного використання відходів, будівництво та обладнання складських майданчиків для сільських відходів. Фінансування діяльності Фонду здійснюється за рахунок залучення коштів неурядових організацій, зокрема місцевого самоврядування, сільських громад, громадських об'єднань, бізнес-структур, а також міжнародних організацій.

Розуміння того, що місцевим органам влади треба надати більше повноважень вже є і в Україні. Зокрема, в червні цього року Верховна Рада України прийняла в цілому перший документ з пакету проектів законів реформи місцевого самоврядування, підготовлених Робочою групою з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а саме «Про співробітництво територіальних громад». Документ передбачає об'єднання зусиль територіальних громад, створення спільних органів управління, спільних підприємств, об'єднання бюджетних ресурсів, які дадуть можливість громадам вирішувати ті проблеми, які в них є.

Також триває робота над пропозиціями щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та інших законів, необхідних для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

#### **Висновки.**

Сьогодні в Україні в сільській місцевості населення переважно не охоплено послугами із збирання та вивезення ТПВ. Наслідком цього є втрата ресурсів, вилучення земель під звалища відходів (як санкціоновані так і ні), забруднення повітря, ґрунту, водойм.

Розбудова системи поводження з ТПВ в сільській місцевості ускладнюється внаслідок розосередженості джерел утворення відходів, незначних обсягів їх утворення, а також необхідності перевезення відходів на значні відстані.

Аналіз закордонної і вітчизняної практики поводження з відходами на сільських територіях показав доцільність перенесення важелів управління з державного на регіональний та муніципальний рівень. Міжмуніципальне співробітництво у сфері поводження з відходами дозволяє більш ефективно використати кошти на розбудову системи поводження з ТПВ, оптимізувати витрати на інфраструктурні проекти, зменшити тарифне навантаження на населення. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування дасть можливість громадам вирішувати їх проблеми, в т. ч. у сфері поводження з відходами.

#### **Список використаних джерел.**

1. "Canterbury Non Natural Rural Waste Regional Assessment and Guidance Note Development" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecan.govt.nz/publications/Reports/NNRW-survey-summary-report-2013.pdf>
2. "Development of waste collection services on rural territory" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://works.bepress.com/florin\\_mihai/7/](http://works.bepress.com/florin_mihai/7/)
3. "10 Steps To Planning A Rural Regional Recycling Strategy" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://waste360.com/mag/waste\\_steps\\_planning\\_rural](http://waste360.com/mag/waste_steps_planning_rural) ([http://waste360.com/mag/waste\\_steps\\_planning\\_rural](http://waste360.com/mag/waste_steps_planning_rural)).
4. "Стратегія обращения с отходами в Закарпатской области на 15-летний период" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.wastegovernance.org/ukraine\\_rus.html](http://www.wastegovernance.org/ukraine_rus.html) ([http://www.wastegovernance.org/ukraine\\_rus.html](http://www.wastegovernance.org/ukraine_rus.html)).
5. "Звіт по короткостроковому завданню: Повне відшкодування витрат та доступність послуг з поводження з твердими побутовими відходами у Південно-західному суб-регіоні Луганської області", *Матеріали семінару GIZ "Планирование управления отходами и закрытие полигона"*, Київ, 9 квітня 2014 року.
6. "Стратегія поводження з ТПВ в субрегіоні "Західний Донбас"" / [Проект "Місцевий економічний розвиток Міст України"], [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mled.org.ua/images/stories/files/Different\\_documents/western\\_donbas\\_swm%20strategy\\_march2014.pdf](http://www.mled.org.ua/images/stories/files/Different_documents/western_donbas_swm%20strategy_march2014.pdf)

#### **References.**

1. Environment Canterbury Regional Council "Canterbury Non Natural Rural Waste Regional Assessment and Guidance Note Development", [Online], available at: <http://ecan.govt.nz/publications/Reports/NNRW-survey-summary-report-2013.pdf>
2. Selected works (2012) "Development of waste collection services on rural territory", [Online], available at: [http://works.bepress.com/florin\\_mihai/7/](http://works.bepress.com/florin_mihai/7/)
3. Waste 360 (1996) "10 Steps To Planning A Rural Regional Recycling Strategy", [Online], available at: [http://waste360.com/mag/waste\\_steps\\_planning\\_rural](http://waste360.com/mag/waste_steps_planning_rural) ([http://waste360.com/mag/waste\\_steps\\_planning\\_rural](http://waste360.com/mag/waste_steps_planning_rural)).
4. "The Strategy of waste management in the Carpathian region in a 15-year period", [Online], available at: [http://www.wastegovernance.org/ukraine\\_rus.html](http://www.wastegovernance.org/ukraine_rus.html) ([http://www.wastegovernance.org/ukraine\\_rus.html](http://www.wastegovernance.org/ukraine_rus.html)).
5. "Report on the short term: full cost recovery and availability of services for the treatment of solid waste management in South-west sub-region of the Lugansk region", *Workshop GIZ Planning of waste management and close of landfill*, Kyiv, 9 April 2014
6. Ukraine Municipal Local Economic Development (2013) "The Strategy for Solid Waste Management in sub-region "West Donbass " [The Project "Local Economic Development of Ukrainian Cities"], [Online], available at: [http://www.mled.org.ua/images/stories/files/Different\\_documents/western\\_donbas\\_swm%20strategy\\_march2014.pdf](http://www.mled.org.ua/images/stories/files/Different_documents/western_donbas_swm%20strategy_march2014.pdf)

Стаття надійшла до редакції 19.12.2014 р.



(<http://www.poligrafua.net/>)

**bigmir)net** 1704 710

(<http://www.bigmir.net/>)

**Вропу.**

ТОВ "ДКС Центр"