

УДК 502.174:352.07(477)

**Гришко В.В.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри менеджменту і логістики  
Полтавського національного технічного  
університету імені Юрія Кондратюка

**Кравченко Д.В.**

студентка  
Полтавського національного технічного  
університету імені Юрія Кондратюка

**Устенко О.С.**

студентка  
Полтавського національного технічного  
університету імені Юрія Кондратюка

## **ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ СУЧАСНИХ ПРАКТИК ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ НА ЗАСАДАХ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

*У статті висвітлено досвід територіальних громад Полтавської області з упровадження сучасних практик поводження з твердими побутовими відходами на засадах міжмуніципального співробітництва. Автори акцентують увагу на необхідності впровадження успішного досвіду територіальних громад Полтавщини у вирішенні проблеми поводження з твердими побутовими відходами на засадах міжмуніципального співробітництва в інших регіонах України. Запропоновано використання інноваційних фінансових інструментів підтримки розвитку співробітництва територіальних громад у сфері поводження з твердими побутовими відходами.*

**Ключові слова:** *поводження з твердими побутовими відходами, міжмуніципальне співробітництво, територіальна громада, проектна діяльність, муніципальна послуга.*

*В статье отражен опыт территориальных общин Полтавской области по внедрению современных практик обращения с твердыми бытовыми отходами на основе межмуниципального сотрудничества. Авторы акцентируют внимание на необходимости внедрения успешного опыта территориальных общин Полтавщины в решении проблемы обращения с твердыми бытовыми отходами на основе межмуниципального сотрудничества в других регионах Украины. Предложено использование инновационных финансовых инструментов поддержки развития сотрудничества территориальных общин в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами.*

**Ключевые слова:** *обращение с твердыми бытовыми отходами, межмуниципальное сотрудничество, территориальная община, проектная деятельность, муниципальная услуга.*

*The article describes the experience of the Poltava region's territorial communities in introducing modern practices of dealing with solid domestic wastes on the basis of inter-municipal cooperation. The authors emphasize the need to implement the successful experience of the territorial communities of the Poltava region in solving the problems of dealing with solid domestic waste on the basis of inter-municipal cooperation in other Ukrainian regions. The usage of innovative financial instruments for supporting the cooperation development of territorial communities in the field of solid household waste management is proposed.*

**Keywords:** *solid household waste management, inter-municipal cooperation, territorial community, project activity, municipal service.*

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Одним із пріоритетних напрямів реалізації реформи місцевого самоврядування є поліпшення якості муніципальних послуг, що надаються громадянам, а також більш ефективного вирішення питань місцевого розвитку, серед яких особливе місце займає питання управління твердими побутовими відходами. Особливість цього питання зумовлена надзвичайно гострою ситуацією, що склалася в територіальних громадах у сфері поводження з твердими побутовими відходами через низький рівень виконання місцевою владою вимог, визначених законами України «Про житлово-комунальні послуги» [1] та «Про відходи» [2], в частині недостатнього фінансування розвитку й утримання об'єктів галузі, встановлення економічно обґрунтованих тарифів, норм надання послуг із вивезення побутових відходів та організації належного контролю над перевезенням побутових відходів і використанням полігонів та сміттєзвалищ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. В економічній літературі розглядаються різні аспекти розвитку міжмуніципального співробітництва. Вагомий внесок у дослідження даного питання зробили Т.В. Журавель [3], В.В. Толкованов [4], Н.В. Щербак [5], С.А. Фірсов [6], А.Ф. Ткачук [7] та ін., у роботах яких розглядаються пріоритетні напрями, основні тенденції та перспективи розвитку співробітництва територіальних громад, розкриваються передумови, наявні ризики та потенційні переваги органів місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства та децентралізації влади в Україні.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується означена стаття. Водночас подальше реформування місцевого самоврядування в Україні потребує продовження досліджень розвитку співробітництва територіальних громад, теоретичного та практичного обґрунтування цих процесів, зокрема у сфері поводження з твердими побутовими відходами.

Сьогодні територіальні громади не поспішають, а іноді й зволікають з упровадженням сучасних методів та технологій поводження з побутовими відходами, причинами чого є не тільки фінансова неспроможність, а й недостатній обсяг знань і розуміння способів вирішення

питань поводження з твердими побутовими відходами на практиці.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є висвітлення сучасних практик поводження з твердими побутовими відходами на засадах міжмуніципального співробітництва на території Полтавської області, розкриття механізму фінансової підтримки відповідних практик із боку Полтавської обласної ради як органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст у межах чинного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Сьогодні в Україні здійснюється реформа місцевого самоврядування, одним із напрямів якої є розвиток співробітництва територіальних громад. Водночас таке співробітництво є інноваційним інструментом сталого місцевого розвитку, що використовують у європейських країнах для підвищення спроможності територіальних громад та надання якісних послуг громадянам, у тому числі у сфері поводження з твердими побутовими відходами.

У Полтавській області щорічно утворюється близько 3 млн. м<sup>3</sup> твердих побутових відходів, які видаляються на санкціоновані звалища і полігони ТПВ. Станом на 01.06.2017 в області налічується 672 організованих звалища та полігони твердих побутових відходів. Тільки 71 (близько 10,5%) усіх звалищ і полігонів паспортизовані й є контрольованими місцями видалення відходів, а решта створена й функціонує без належного проектного обґрунтування та паспортизації. Більшість сміттєзвалищ експлуатується без необхідного інженерного забезпечення та моніторингових досліджень їхнього впливу на довкілля [8, с. 6].

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування» [9], вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Разом із тим у більшості сільських населених пунктів не облаштовано, а часто навіть не відведено місця складування відходів, що призводить до перетворення лісових масивів, узбіч доріг, ярів у несанкціоновані сміттєзвалища. У сільській місцевості відсутні спеціалізовані підприємства у сфері поводження з твердими побутовими відходами та відповідна матеріаль-

но-технічна база, що має забезпечити надання відповідних послуг та вирішити питання вивозу та утилізації твердих побутових відходів. Ураховуючи той факт, що більшість бюджетів сільських рад є дотаційними, самостійне придбання ними спецтехніки неможливе, не кажучи вже про будівництво нового полігону для твердих побутових відходів.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [10] відкривається можливість об'єднати зусилля декількох територіальних громад та створити, наприклад, кущове комунальне підприємство з подальшим спільним утриманням, яке б обслуговувало декілька сільських рад.

Таке співробітництво є відносно новою формою політики місцевого та регіонального розвитку. Її суть полягає у тому, що органи місцевого самоврядування на договірній основі об'єднують свої ресурси та зусилля для вирішення спільних проблем розвитку. Кінцевою метою такого співробітництва є підвищення якості життя членів територіальних громад.

Досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) ніколи не є абсолютно самодостатніми незалежно від їхньої площі та чисельності населення. У зв'язку із цим співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. Воно є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади тощо.

Сьогодні Полтавська область є лідером серед регіонів України за кількістю договорів співробітництва територіальних громад, які зареєстровані в установленому порядку в Державному реєстрі договорів співробітництва територіальних громад [11], а саме: 95 із 278 договорів загалом по Україні станом на 29 листопада 2018 р.

Цих позитивних результатів було досягнуто передусім завдяки використанню та впровадженню обласною радою фінансових інструментів підтримки розвитку співробітництва територіальних громад, у тому числі у сфері поводження з ТПВ.

Серед інноваційних інструментів забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад потрібно виділити Полтавський обласний конкурс проектів розвитку територіальних

громад, який було засновано Полтавською обласною радою у 2010 р. Метою конкурсу є відбір проектів розвитку територіальних громад Полтавської області, спрямованих на підвищення активності органів місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку територій, поширення позитивного досвіду, набутого під час їхньої реалізації, фінансування яких передбачено за рахунок коштів обласного бюджету, відповідних місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених чинним законодавством. У цьому конкурсі беруть участь проекти сільських, селищних, міських рад міст районного та обласного значення, районних рад, об'єднаних територіальних громад, а також проекти співробітництва територіальних громад сіл, селищ, міст, районних рад та об'єднаних територіальних громад.

Починаючи з 2010 р. Полтавська обласна рада визначила переможцями 351 проект, які було подано органами місцевого самоврядування з усіх районів області. Протягом дев'яти років на проекти з питань управління ТПВ, упровадження енергозберігаючих та енергоефективних технологій на об'єктах соціальної сфери, поліпшення соціальної інфраструктури населених пунктів виділено з обласного бюджету понад 50 млн. грн. Цікавою новацією проведення конкурсу стало започаткування у 2015 р. окремої категорії учасників конкурсу – проектів співробітництва територіальних громад.

За чотири роки 48 проектів співробітництва стали переможцями конкурсу та отримали співфінансування з обласного бюджету понад 20 млн. грн. До їх упровадження залучено громади з 22 районів Полтавської області. Більшість із них має офіційно проекти співробітництва територіальних громад. Найбільш популярною сьогодні сферою для реалізації спільних проектів територіальних громад у рамках конкурсу є питання житлово-комунального господарства, у тому числі поводження з твердими побутовими відходами.

Для формування системи ефективних заходів щодо раціонального та екологічно безпечного поводження з твердими побутовими відходами й мінімізації їхнього негативного впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей Полтавською обласною радою була затверджена Комплексна програма поводження з твердими побутовими відходами у Полтавській області на 2017–2021 рр. Планований загальний обсяг фінансування, передбачений Про-

грамою, становить 841 млн. грн., у тому числі 163 млн. грн. – за рахунок обласного фонду охорони навколишнього середовища [8, с. 26].

Для підтримки розвитку співробітництва територіальних громад у рамках конкурсу активно використовуються також кошти міжнародної технічної та фінансової допомоги. Гарним прикладом є багаторічний досвід співпраці органів місцевого самоврядування Полтавської області з проектом «Реформа управління на сході України», що виконується компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH.

Так, у Пирятинському районі Полтавської області за підтримки обласної ради та міжнародної фінансової допомоги було реалізовано проєкт співробітництва Пирятинської міської ради та шести сусідніх сільських рад Пирятинського району «Розширення мережі збору твердих побутових відходів на території міської та шести сільських рад району шляхом придбання сміттєвоза, контейнерів та облаштування сучасних контейнерних майданчиків». Зокрема, територіальні громади отримали 300 тис. грн. з обласного бюджету на 2016 р. для співфінансування облаштування майданчиків зі збору сміття на території громад – учасниць спільного проєкту.

Після проведення всіх необхідних процедур, передбачених чинним законодавством (проведено громадські слухання, консультації з представниками залучених громад, сесії місцевих рад та прийнято відповідні рішення щодо реалізації проєкту співробітництва територіальних громад), було підготовлено техніко-економічне обґрунтування для впровадження цього проєкту. Договір про співробітництво вищезазначених територіальних громад Пирятинського району зареєстрований у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та внесено у квітні 2015 р. до відповідного державного реєстру.

Основні результати реалізації цього проєкту: зменшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ на території громад – учасниць проєкту; підвищення рівня благоустрою територій відповідних громад; посилення взаємодії між владою та громадою, більший рівень мобілізації членів відповідних територіальних громад у вирішенні проблем поводження з твердими побутовими відходами; досягнення високого рівня поінформованості громадян щодо вирішення проблем збору, вивозу та утилізації твердих побутових відходів, посилення спроможності місцевих громад тощо.

Із фонду охорони навколишнього середовища Полтавської області Пирятинська територіальна громада також додатково отримала 400 тис. грн., що дало можливість розпочати роботу з реконструкції місцевого сміттєзвалища (розроблено технічний проєкт; обраховано загальний кошторис робіт). Усе це дає підстави говорити про фінансову сталість цього проєкту співробітництва територіальних громад.

Водночас варто згадати про позитивний досвід реалізації проєкту співробітництва територіальних громад переможця обласного конкурсу у Полтавському районі Полтавської області «Чисте село – красиве село». Облаштування місць збору твердих побутових відходів, придбання контейнерів для сміття та запровадження єдиної системи поводження з твердими побутовими відходами на території трьох сільських громад Полтавського району», який також отримав у 2016 р. співфінансування з обласного бюджету у розмірі 300 тис. грн. на придбання контейнерів для збору твердих побутових відходів.

У межах чинного законодавства місцеві ради мають повноваження в галузі санітарної очистки та благоустрою відповідних громад. Ці повноваження реалізуються через створені місцевими радами комунальні підприємства. Однак створити комунальне підприємство має можливість лише місцева рада з достатнім бюджетом. Це питання набуває особливого значення для сільських та селищних громад, які у фінансовому плані є найбільш уразливими.

У рамках міжмуніципального співробітництва є можливість об'єднати зусилля декількох територіальних громад та створити кущове комунальне підприємство з подальшим спільним утриманням, яке б обслуговувало декілька сільських рад району. Так, три сільські територіальні громади Полтавського району (Ковалівська, Новоселівська та Куликівська) у рамках даного проєкту об'єднали свої зусилля для спільного утримання створеного Ковалівською сільською радою комунального підприємства, зокрема з метою придбання контейнерів для сміття, облаштування майданчиків для розміщення контейнерів, забезпечення підготовки до будівництва сміттєсортувальної лінії тощо.

Питання побудови ефективної системи збору та поводження з твердими побутовими відходами є надзвичайно актуальним, ураховуючи складну екологічну й санітарну ситуацію в громадах Полтавського району. Збір сміття сьогодні

ні здебільшого відбувається власними силами мешканців, його розміщення здійснюється на несанкціонованих сміттєзвалищах. Винятком є Ковалівська сільська рада, яка має комунальне підприємство, до обов'язків якого входить збір та вивіз твердих побутових відходів.

Цей проект є прикладом дієвого співробітництва громад, адже послугами «кущового» комунального підприємства охоплюється населення Ковалівської (понад 5 тис. мешканців), Новоселівської (понад 2 тис. мешканців) та Куликівської (понад 1 200 мешканців) сільських рад.

За підтримки Полтавської обласної ради та міжнародної фінансової допомоги громадам-учасницям удалося успішно реалізувати всі заплановані заходи з реалізації цього проекту, а саме: проведено громадські слухання, консультації з представниками залучених громад, сесії місцевих рад та прийнято відповідні рішення щодо реалізації згаданого проекту співробітництва територіальних громад; підготовлено техніко-економічне обґрунтування для впровадження цього проекту та його бюджет (на засадах співфінансування); укладено угоди щодо закупівлі контейнерів, інших товарів у межах реалізації цього проекту; узгоджено та прийнято нові тарифи щодо збору та утилізації твердих побутових відходів у всіх громадах – учасницях проекту, а також визначено нові маршрути вивозу твердих побутових відходів; опрацьовано питання щодо запровадження роздільного збору сміття на території громад – учасниць проекту; здійснено інвентаризацію та ліквідацію існуючих несанкціонованих сміттєзвалищ; забезпечено проведення широкої просвітницької кампанії на території реалізації проекту співробітництва для зміни свідомості громадян із питань удосконалення збору та утилізації твердих побутових відходів, поліпшення екологічної ситуації (зокрема, виготовлення та розміщення відео-, аудіороликів, друкованої продукції, розроблення навчальних модулів, проведення тематичних семінарів тощо). Договір про співробітництво вищезазначених територіальних громад Полтавського району було зареєстровано в Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та внесено у квітні 2015 р. до відповідного державного реєстру.

У 2017 р. Калениківська, Лиманська Друга, Лобачівська територіальна громада, Малобакійська, М'якеньківська, Остап'ївська, Сухо-

рабівська, Шилівська територіальні громади Решетилівського району Полтавської області ініціювали проект співробітництва, який також здобув підтримку Полтавської обласної ради. Реалізація цього проекту співробітництва ставить на меті не тільки утворення спільного комунального підприємства з питань твердих побутових відходів, а й оновлення комунальної техніки та іншої інфраструктури, розроблення інформаційних, методичних та нормативно-правових документів із питань поводження з ТПВ.

У квітні 2018 р. договір із реалізації відповідного проекту було внесено до державного реєстру, в якому станом на 29.11.2018 загалом налічується 20 договорів міжмуніципального співробітництва у сфері поводження з твердими побутовими відходами, укладених між органами місцевого самоврядування Полтавської області.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Враховуючи успішний досвід територіальних громад Полтавщини у вирішенні проблеми поводження з твердими побутовими відходами на засадах міжмуніципального співробітництва, доцільним є висновок щодо широкого впровадження подібних практик в інших регіонах України. Важливою умовою успішності впровадження практик поводження з твердими побутовими відходами на місцевому рівні є фінансова підтримка з обласного бюджету та в цілому з боку обласної ради, як органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст у межах чинного законодавства.

#### Бібліографічний список:

1. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 9 листопада 2017 р. № 2189-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> (дата звернення: 03.12.2018).
2. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.12.2018).
3. Міжмуніципальне співробітництво: зб. норм.-прав. та інформ.-аналіт. документів / заг. ред. Т.В. Журавля. Київ, 2015. 154 с.
4. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / заг. ред. В.В. Толкованова. Київ, 2017. 200 с.
5. Щербак Н.В. Формування нової корпоративної культури в умовах реалізації місцевого само-

- врядування та розвитку міжмуніципального співробітництва / за ред. В.В. Толкованова. Київ, 2017. 200 с.
6. Фірсов С.А. Місцева пожежна охорона. Найкращі практики Полтавської області / за ред. В.В. Толкованова. Київ, 2018. 88 с.
  7. Ткачук А. Конкурентоспроможність територій: практ. посіб. Київ: Легальний статус, 2011. 252 с.
  8. Про затвердження Комплексної програми поводження з твердими побутовими відходами у Полтавській області на 2017–2021 роки: Рішення Полтавської обласної ради. URL: <http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/17/497.pdf> (дата звернення: 03.12.2018).
  9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 03.12.2018).
  10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 03.12.2018).
  11. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на 29 листопада 2018 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/reyestr/> (дата звернення: 03.12.2018).
  3. Inter-municipal cooperation: compilation of normative legal and informational analytical documents / general ed. T. V. Zhuravlyya. Kiev 2015. 154 p.
  4. Development of inter-municipal cooperation: domestic and foreign experience / general ed. V. V. Tolkovanov. Kiev 2017. 200 p.
  5. Shcherbak N.V. Formation of a new corporate culture in the conditions of implementation of local self-government and development of inter-municipal cooperation / ed. V. V. Tolkovanov. Kiev 2017. 200 p.
  6. Firsov S.A. Local fire protection. Best practices of the Poltava region / ed. V. V. Tolkovanov. Kyiv, 2017. 200 p.
  7. Tkachuk A. Competitiveness of Territories: A Pract. Guide Kyiv: Legal Status, 2011. 252 p.
  8. About approval of the Integrated Solid Waste Management Program in Poltava Oblast for 2017-2021: Decision of the Poltava Regional Council. available at: <http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/17/497.pdf> (date of the application 3.12.2018).
  9. About Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/97-VR / Verkhovna Rada of Ukraine. available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (date of the application 3.12.2018).
  10. About cooperation of Territorial Communities: Law of Ukraine dated June 17, 2014 No. 1508-VII / The Verkhovna Rada of Ukraine. (date of the application 3.12.2018)
  11. Register of agreements on cooperation of territorial communities as of November 29, 2018 // Official site of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. available at: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/reyestr/> (date of the application 3.12.2018).

### References:

1. About housing and communal services: Law of Ukraine of November 9, 2017, No. 2189-VIII / The Verkhovna Rada of Ukraine. available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> (date of the application 3.12.2018).
2. About waste products: Law of Ukraine of March 5, 1998, No. 187/98-BP / The Verkhovna Rada of Ukraine. available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98%D0%B2%D1%80> (date of the application: 3.12.2018).

***Hryshko V.V.***

Candidate of Economic Sciences,  
Senior Lecturer at Department of Management and Logistics,  
Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University

***Kravchenko D.V.***

Student,  
Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University

***Ustenko O.S.***

Student,  
Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University

## **THE IMPLEMENTATION OF MODERN HUMAN CONSUMPTION MANAGEMENT BY THE TERRITORIAL CITIZENS ON THE BASIS OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION**

One of the priority directions of local self-government reform realization is the improvement of the municipal services quality provided to citizens, as well as the more effective solution of local development issues, among which the issue of solid domestic waste management is major. The peculiarity of this issue is conditioned by an extremely unstable situation, which has developed in the territorial communities in the field of solid domestic waste management due to the low implementation level by local authorities of the requirements specified by Ukrainian legislation in the part of insufficient financing of development and maintenance of the industry objects, establishment of economically justified tariffs, rules for the provision of services for the disposal of household wastes and proper organization of the control by the transportation of household waste and landfills usage.

As of today, territorial communities ignore the introduction of modern methods and technologies for household waste management, the reasons for which are not only the financial insolvency but also the lack of knowledge and understanding of how to solve the issues concerning solid household waste management in practice.

That is why it is important to disseminate the positive experience of introducing modern solid waste management practices on the basis of inter-municipal cooperation, as an effective tool for the development of local infrastructure and enhancing the effectiveness of the relevant local governments.