

УДК 338.24

Олеся Мельник,*канд. юрид наук, старший викладач
кафедри теоретико-правових та соціально-гуманітарних дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету***Наталія Обіюх,***канд. юрид наук, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ ТА ЄС В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано загальні положення та принципи законодавства Європейського Союзу та України у сфері поводження з побутовими відходами. Визначено, що регіональні реформи впливають на покращення якості муніципальних послуг, що надаються жителям територіальних громад. Доведено, що передача значних повноважень та бюджетів від державних органів до місцевих допомагає ефективніше вирішувати проблеми регіонального розвитку, особливо що стосується питань управління побутовими відходами.

Ключові слова: побутові відходи, поводження з відходами, муніципальні відходи, сталий розвиток, регіональний розвиток, децентралізація, європейський досвід.

Аналіз публікацій та постановка завдання. Для виконання вимог ЄС щодо управління та ефективної утилізації відходів, особливо побутових, в Україні повинні бути запроваджені сучасні системи їх роздільного збирання та використання або знищення, що разом із тим має бути екологічним та енергоефективним. Управління у сфері поводження з відходами передбачає необхідність як формування належної сучасної інфраструктури, так і вільного доступу жителів територіальних громад до інформації про відходи. Запровадження, реалізація та розвиток таких програм у державі є можливим лише за умови формування системи нормативно-правових актів різного рівня у сфері поводження з відходами, що належить до сфери природоохоронного права. У зв'язку з цим необхідно проаналізувати законодавство ЄС у сфері переробки та утилізації відходів.

Стан дослідження. Дослідженням проблеми утворення, екологічної переробки та утилізації відходів займалися такі вітчизняні вчені, як О. Амосов, Т. Голік, Я. Костенко, В. Міщенко, С.В. Онищенко, В.Я. Шевчук, та ін. Але досі є необхідність проведення подальших досліджень у цьому напрямі, адже в Україні дотепер є низка проблем у сфері поводження з відходами. Питанню розвитку місцевого самоврядування присвячені праці М. Баймуратова, І. Бутка, Р. Давидова,

А. Коваленка, М. Орзіха, В.Куйбіди та багатьох інших.

Ні для кого не секрет, що у країнах Європейського Союзу вже давно запроваджено комплексний підхід до управління відходами, що включає різні рівні реалізації, контролю та фінансування. Такий підхід є досить гнучким з погляду реагування на зміни та нові проблеми, що виникають. Оскільки у 2014 році Україна підтвердила європейський шлях розвитку, уклавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом [1], наша система поводження з відходами нині потребує модифікації з урахуванням європейського досвіду в цій сфері.

Постановка проблеми. Для ефективного розвитку держави в сучасних умовах необхідна ціла низка умов. При цьому однією з ключових умов є саме розвиток регіонів, оскільки забезпечення ефективного надання послуг населенню зазвичай залежить від регіональної влади. Тому, враховуючи сучасні зміни в політичній системі суспільства, ми маємо зрозуміти, що необхідно вдосконалити разом теорію і практику сучасного державотворення. Це об'єктивно зумовлює необхідність здійснення адміністративно-територіальних та регіональних реформ, запровадження ефективного соціального співробітництва між центром та регіонами, враховуючи наявні європейські моделі децентралізації.

Таблиця 1

Поводження з побутовими та подібними відходами

	2012	2013	2014 ¹	2015 ¹	2016 ¹	2017 ¹
Зібрано ППВ, тис. т	13878,0	14501,0	10748,0	11491,8	11562,6	11271,2
Видалено ППВ, тис. т	9362,7	9504,4	5893,8	6233,0	6089,5	6469,0
у т. ч. видалено на спеціально обладнані звалища	5175,1	5178,5	3397,9	4194,3	4208,1	4417,5
Спалено ППВ з метою отримання енергії, тис. т	149,9	147,6	149,0	254,3	257,3	244,4
Спалено ППВ без отримання енергії, тис. т	78,6	2,9	3,8	2,1	2,0	1,2
Утилізовано ППВ, тис. т	57,4	9,4	3,8	4,0	6,5	16,5

¹Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

Одним із найбільш важливих напрямів реалізації реформи місцевого самоврядування можна вважати покращення якості муніципальних послуг, що надаються жителям територіальних громад, а також ефективніше вирішення проблем місцевого розвитку, серед яких особливе місце займає питання управління твердими побутовими відходами. Важливість та актуальність цього питання зумовлена досить гострою ситуацією, що склалась у сфері поводження з твердими побутовими відходами в Україні.

Виклад основного матеріалу. З офіційних даних Державної служби статистики України ми можемо простежити динаміку щодо поводження з побутовими та подібними відходами, під якими розуміють «відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках і не використовуються за місцем їх накопичення» [2]. У табл. 1 подано статистику побутових та подібних відходів за період 2012-2017 рр. в Україні.

Останніми роками загальний обсяг накопичених в Україні відходів за усіма класами небезпеки знизився. Але причина зменшення обсягів утворення відходів полягає не в масовому використанні нових технологій, а у зменшенні потужностей у промисловому виробництві через економічну кризу. Також, як видно з таблиці, зменшення обсягів утворення відходів почалося ще з 2014 року, з того часу неможливо врахувати відходи на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей та в анексованому Криму. До того ж поступово збільшилось навантаження на сміттєві полігони та з'явилися безліч стихійних звалищ побутових відходів, які вже стали частиною міських та приміських територій. Хоч певні зрушення вже є. З 2015 року збільшились об'єми відходів, що видаляються на спеціально обладнані звалища.

Негативними чинниками, що впливають на ситуацію у сфері поводження з відходами,

є переважно недостатній рівень виконання місцевою владою вимог законодавства України про відходи, особливо що стосується: неналежного фінансування; контролю за встановленням економічно обґрунтованих тарифів; визначення норм надання послуг із вивезення побутових відходів; організації відповідного контролю за перевезенням побутових відходів; сучасного використання полігонів та сміттєзвалищ тощо. Нині в українському законодавстві відбуваються суттєві зміни у зв'язку з уведенням положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в частині охорони навколишнього середовища як пріоритетного напрямку співробітництва та внаслідок реформування місцевого самоврядування в Україні. Вважаємо, що такі процеси доповнюють один одного у сфері регулювання відносин, пов'язаних із використанням відходів.

Науковці наголошують, що формування сучасних підходів до системи місцевого самоврядування в Україні має забезпечити стабільність на місцях, залучення громадян до прийняття управлінських рішень, врахування інтересів громад, регіонів та держави в майбутньому сталому розвитку України та Європи [3, с. 112]. Забезпечення сталого розвитку повинно відбуватися як на всіх рівнях державного управління, так і на рівні територіальної громади, адже саме децентралізація влади дає можливість вирішення більшості питань, що виникають на рівні громад, та є найбільш наближеною до потреб громадян. Тому не дивно, що науковці стверджують, що одним із пріоритетних завдань регіонального розвитку є саме підвищення ефективності використання природно-економічного потенціалу території у тому числі на основі капіталізації відходів [4, с. 89]. Ми погоджуємося з цією думкою, оскільки саме місцева влада після децентралізаційних процесів зможе зрештою повною мірою реалізува-

ти плани щодо розвитку територій з урахуванням європейського досвіду та сучасних екологічних вимог, тим паче що фінансова децентралізація зможе ці плани забезпечити. Також вважаємо, що саме місцева влада повинна фінансувати проведення різних просвітницьких заходів з метою популяризації, наприклад, основних правил роздільного збору сміття.

Відповідно до ст. 30 та 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та ст. 21 Закону України «Про відходи» [2] майже всі функції щодо регулювання відносин у сфері поводження з відходами, включаючи поводження з небезпечними відходами, належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Виконавців послуг з вивезення побутових відходів на відповідних територіях визначає місцева рада на конкурсних засадах. Саме на місцеву владу покладаються обов'язки щодо вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів. У 2010 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами» [6] було доповнено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині того, що на місцеву владу покладаються питання визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства та здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами. Цим же Законом до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи. Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям щодо затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом. Зовсім інше питання: як це здійснюється та виконується на практиці. Якщо ми говоримо про регіональний рівень, варто відзначити, що комунальні відходи становлять приблизно 7-10 % від загального обсягу відходів, що утворюються в Європейському Союзі. Ці відходи є одними з найскладніших для управління, і правильний спосіб щодо їх управління загалом дає

гарний показник якості загальної системи поводження з відходами в країні.

Правила, викладені у Директиві ЄС 2018/851 від 30 травня 2018 р. [7], яка доповнює Директиву 2008/98/ЄС про відходи [8], дозволяють використовувати системи поводження з відходами, де саме муніципалітети несуть загальну відповідальність за збирання комунальних відходів, або ж існують системи, де такі послуги надають приватні оператори, або ж будь-який інший вид розподілу відповідальності між державними та приватними суб'єктами. Вибір будь-якої з таких систем, а також їх зміна залишається обов'язком держав-членів. У Директиві 2018/851/ЄС муніципальні відходи визначаються як: а) змішані відходи та окремо зібрані відходи домогосподарств, включаючи папір і картон, скло, метали, пластик, біовідходи, деревину, текстиль, упаковку, відпрацьоване електричне обладнання, відпрацьовані батареї та акумулятори, а також крупні відходи; б) змішані відходи та окремо зібрані відходи з інших джерел, коли такі відходи подібні за характером та складом до відходів домогосподарств (ст. 1 Директиви) [7].

Таким чином, муніципальні відходи можуть включати відходи від утримання парків та садів, наприклад листя, трав'яні та деревні вирізки, а також відходи з ринку та послуги з очищення вулиць, такі як вміст контейнерів для сміття та відходів, за винятком таких матеріалів, як пісок, скеля, бруд або пил. У законодавстві України теж є схожі визначення. Наприклад, Закон України «Про відходи» 1998 р. містить визначення поняття «побутові відходи», згідно з яким побутовими є «відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення» [2]. Муніципальні тверді побутові відходи, на відміну від промислових, характеризуються виключно розосередженістю, і наразі саме вони найбільше і перебувають у центрі уваги. Представлена в Україні інфраструктура поводження з таким видом відходів, на відміну від країн ЄС, перебуває в зародковому стані.

Україна вже багато років робить певні кроки в напрямі запровадження власних варіантів та використання досвіду інших країн, переважно європейських, щодо належного поводження з небезпечними побутовими відходами. Але досі в Україні не створено відповідної нормативно-правової бази, яка надала б можливість максимально наблизитись до вимог ЄС. Підписавши Угоду про асоціацію

України з ЄС, ми нормативно визначили подальшу ґрунтовну співпрацю щодо збереження, захисту, поліпшення та відтворення якості навколишнього середовища. Але, навіть враховуючи вищезазначене, наразі відповідні органи влади та відомства приділяють недостатньо уваги контролю за розміщенням відходів, їх впливу на здоров'я людей та навколишнє середовище загалом. Ми змушені констатувати невідповідність між систематичним збільшенням обсягу відходів, особливо побутових, і необхідними заходами, що були б спрямовані на запобігання їх створенню, належну утилізацію та знешкодження.

Встановлення розумного співвідношення між державним і місцевими бюджетами є, безперечно, важливим елементом бюджетної політики як на рівні держави, так і на рівні місцевого управління, особливої актуальності це питання набуває в умовах децентралізації в Україні. У цьому сенсі ми погоджуємося з думкою науковців про те, що пошуки вирішення цього питання варто шукати, не лише враховуючи рівень фактичної продуктивності господарств та окремих територій адміністративного управління, а й беручи до уваги демографічний, соціальний, екологічний стан відповідних територій, що значною мірою визначає розмір витратної частини бюджету [9]. Науковці, що аналізували витрати державного та місцевих бюджетів на утилізацію відходів, говорять про постійне зменшення інвестиційної участі держави й територіальних громад у процесах ефективного поводження з відходами. Це означає, що для розвитку індустрії утилізації відходів не завжди достатньо фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів, йдеться про додаткові значні обсяги за рахунок як національних, так і іноземних приватних інвестицій [10, с. 11]. У зв'язку з поглибленням процесу децентралізації у питаннях поводження з відходами зростає роль місцевої влади, потрібна трансформація системи відносин територіальних громад з суб'єктами підприємницької діяльності в тому числі в частині утилізації відходів.

Висновки

Надмірне накопичення відходів, особливо на урбанізованих територіях, несе значні ризики стосовно подальшого погіршення стану довкілля загалом та умов життєдіяльності населення. Вирішення проблеми формування сучасної індустрії поводження з відходами стане можливим за умови суттєвого зростання інвестиційних вкладень у вдосконалення, реконструкцію та будівництво сучасних полігонів побутових та промислових відходів.

Належне управління муніципальними відходами вимагає надзвичайно складної системи, включаючи ефективну схему збору та сортування різних побутових відходів, активну участь громадян і підприємств, відповідну інфраструктуру, адаптовану до конкретного складу відходів, а також наявність необхідного обсягу фінансування. Ми переконані, що впровадження в Україні обов'язкової системи роздільного збору та сортування сміття через ефективну систему вторинної переробки побутових відходів суттєво вплине на стан забруднення навколишнього середовища та вирішить низку соціальних та екологічних питань, що дасть змогу з часом зменшити стихійні звалища. Але це не можливо без запровадження якісної системи контролю та вдосконалення екологічного законодавства. Ми повинні зосередитись на необхідності поступового переходу від накопичення відходів до їх промислової переробки з використанням сучасних технологій та досвіду європейських держав, і саме регіони повинні стати базовою основою та з місцевого рівня розвивати системи управління відходами країни. Тому не дивно, що держави, які вже розробили ефективні системи управління муніципальними відходами, в цілому працюють краще в напрямі загального управління відходами, включаючи досягнення необхідних цілей утилізації, переважно завдяки зусиллям місцевої влади і громади.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Про відходи : Закон України № 187/98-ВР від 05.03.1998. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36-37. Ст. 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/187/98-%D0%B2%D1%80>
3. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
4. Писаренко П.В., Самойлік М.С., Молчанова А.В. Біоіндикаційна оцінка впливу місць видалення відходів на стан навколишнього природного середовища. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2018. № 1. С. 88-92.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами : Закон України № 1825-VI від 21.01.2010 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1825-17>

7. DIRECTIVE (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste. Official Journal of the European Union. L 150/109. 14.6.2018. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0109.01.ENG

8. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November

2008 on waste and repealing certain Directives. Official Journal of the European Union. L 312/3. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>

9. Гвазава, Н.Г. Формування місцевих бюджетів: проблеми та перспективи. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/04.pdf>

10. Голян, В.А., Рудинець М.В., Рошкевич В.Ф. Інвестування проєктів переробки відходів в умовах децентралізації: сучасний стан та пріоритети. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 9. С. 6-12.

В статье проанализированы общие положения и принципы законодательства Европейского Союза и Украины в сфере обращения с бытовыми отходами. Определено, что региональные реформы влияют на улучшение качества муниципальных услуг, предоставляемых жителям территориальных общин. Доказано, что передача значительных полномочий и бюджетов от государственных органов местным помогает эффективнее решать проблемы регионального развития, особенно что касается вопросов управления бытовыми отходами.

Ключевые слова: бытовые отходы, обращение с отходами, муниципальные отходы, устойчивое развитие, региональное развитие, децентрализация, европейский опыт.

The article analyzes the general provisions and principles of legislation of the European Union and Ukraine in the field of domestic waste management. It is determined that regional reforms affect the quality of municipal services provided to residents of territorial communities. It is proved that the transfer of significant powers and budgets from state authorities to local ones helps to solve problems of regional development more effectively, especially with regard to household waste management.

Key words: household waste, waste management, municipal waste, sustainable development, regional development, decentralization, European experience.