

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ТА ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА

Гулак Олександр Олександрович - аспірант Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г.Бурчака

УДК.342.5

В статті досліджуються сучасне становище та перспективи розвитку правового регулювання обробки відходів. Вивчені теоретичні аспекти поняття «управління відходами» і «обробка відходів», встановлено співвідношення цих понять. Розглянуто існуюча система управління відходами в Україні, її структура і принципи. Проаналізована концепція управління відходами, введена Національною Стратегією.

Ключові слова: управління відходами; обробка відходів; система управління відходами; Національна Стратегія; ієрархія відходів.

Articolul examinează starea actuală și perspectivele dezvoltării reglementărilor legale privind gestionarea deșeurilor. Sunt studiate aspectele teoretice ale conceptelor de „gestionare a deșeurilor” și „comportamentul față de deșeuri”, se stabilește corelația acestor concepte. Este studiat sistemul existent de gestionare a deșeurilor în Ucraina, structura și principiile sale. Se analizează conceptul de gestionare a deșeurilor introdus de Strategia Națională.

Cuvinte cheie: gestionarea deșeurilor; comportamentul față de deșeuri; sistem de gestionare a deșeurilor; Strategia națională; ierarhia deșeurilor.

Постановка завдання

Проблеми безпеки та ефективності управління відходами в Україні існують давно та з роками ситуація лише погіршується. Так, згідно з останніми даними, в Україні накопичено близько 36 млрд тонн відходів, це більш як 50 тис. тонн на 1 квадратний кілометр нашої держави. Щороку в Україні утворюється близько 10 тонн відходів на особу проти 5 тонн, як це є в країнах ЄС. При цьому утилізується лише 30% промислових відходів і 4% побутових [1]. Прикметно, що протягом тривалого часу державна політика у сфері поводження з відходами не переглядалася, хоча діяльність органів державної влади у цій сфері систематично, на офіційному рівні, визнавалася незадовільною. Наприклад, у

рішенні РНБО «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» від 25.04.2013 чи у Національній Стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 820-р від 08.11.2017 (далі – Національна Стратегія).

На сьогодні Кабінет Міністрів України оголосив проведення реформи у сфері поводження з відходами, що полягає у схваленні відповідної Національної Стратегії. Цей документ розрахований на наступні 13 років та декларує необхідність поетапного здійснення заходів щодо управління відходами. Таким чином, процес зміни державної моделі управління відходами є

повільним та в багатьох аспектах не узгоджується з існуючими екологічними та економічними умовами в країні.

Отже, **актуальності** набуває дослідження теоретико-правових засад регулювання поводження з відходами та оцінка нової концепції управління відходами, що впроваджується в Україні.

Мета статті: розглянути систему управління відходами в Україні в її теоретико-правовому аспекті, з урахуванням відповідної європейської практики.

Стан дослідженості: Механізм правового регулювання поводження з відходами, його правові засади та проблеми функціонування розглядали у своїх працях: Т. Антонова, І. Годована, О. Горобець, Н. Камінська, Н. Сілонова, В. Стручок, Г. Костюк, І. Кременовська, О. Малей, К. Уткіна та ін.

Виклад основного матеріалу

Поняття системи управління відходами для українського законодавства є новим. Вперше, на нормативному рівні, цей термін вжито у Національній Стратегії, але його зміст не розкривається. Введення в законодавчий обіг цього поняття пояснюється гармонізацією українського законодавства з правом ЄС у межах виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого (далі – Угода про асоціацію). Зокрема, відповідно до ст. 361 Угоди про асоціацію співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у такій сфері, як управління відходами та ресурсами [2].

Водночас для законодавства і науки України традиційним залишається поняття «поводження з відходами». Враховуючи оперування цим поняттям в основному нормативно-правовому акті цієї галузі – Законі України «Про відходи» № 187/98-ВР від 05.03.1998 (далі – Закон України «Про відходи»), існує необхідність уточнен-

ня його змісту та встановлення співвідношення з поняттям системи управління відходами.

Так, відповідно до абз.5 ст. 1 Закону України «Про відходи» поводження з відходами – дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [3].

У науці адміністративного та екологічного права розкривається поняття правового режиму поводження з відходами, як системи встановлених законодавством правових заходів, норм і правил, що визначають правові засади поводження з відходами з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. Правовий режим поводження з відходами включає певні етапи поводження з відходами, які врегульовані нормами права з моменту їх утворення і до знешкодження, захоронення або утилізації [4, с. 320].

Поняття поводження з відходами досліджувалося вченими і на дисертаційному рівні. Зокрема, Т. Антонова пропонує розглядати поводження з відходами з двох сторін. По-перше, як діяльність, що спрямована на виконання певних операцій, котрі полягають в запобіганні утворенню, збиранні, перевезенні, сортуванні, зберіганні, обробленні, переробленні, утилізації, видаленні, знешкодженні, захороненні відходів; контролі за вищеназваними операціями та нагляді за місцями видалення відходів. По-друге, як процес, тобто сукупність дій, які вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, що направлені на створення, організацію та забезпечення виконання певних операцій з метою надання своєчасних, постійних, якісних послуг у сфері поводження з відходами [5, с. 7].

Розглянуті підходи до розуміння поняття «поводження з відходами» мають спільну рису – вони засновуються на переліку можливих видів діяльності з відходами.

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що поводження з відходами – це встановлений та забезпечений державою комплекс операцій з відходами, спрямований на загальне зменшення їх обсягів. Наведене визначення охоплює

всі види операцій з відходами: від запобігання утворенню до утилізації та видалення.

Що стосується терміна «управління відходами», то його значення розкривається у Директиві ЄС № 2008/98/ЄС від 19.11.2008 про відходи (далі – Директива про відходи). Відповідно до п. 9 ст. 3 цієї Директиви управління відходами – це збір, перевезення, утилізація та ліквідація відходів, включаючи нагляд за цими операціями та догляд за місцями захоронення відходів, включаючи дії брокерів чи дилерів [6].

Отже, поняття «управління відходами», так само як і поняття «поводження з відходами», розкривається через перерахування відповідних операцій з відходами, що дає можливість розглядати їх як синоніми. На наш погляд, враховуючи контекст Директиви про відходи, Закону України «Про відходи» та Національної Стратегії, поняття поведження з відходами та управління відходами є тотожними.

Зміст української системи управління відходами ані в законодавстві, ані у вітчизняній науці не розкривається, але, як будь-яка система управління, вона має такі ключові елементи: правові засади та форми функціонування, об'єкт та суб'єкт управління. Розглянемо детальніше кожен з наведених елементів.

Правовою основою системи управління відходами в Україні виступає Конституція України, Закон України «Про відходи», низка законів, що врегульовують поведження з окремими видами відходів, відповідні міжнародно-правові акти, підзаконні акти органів державної влади та місцевого самоврядування.

Закон України «Про відходи» закріплює принципи та напрями державної політики у сфері поведження з відходами, визначає об'єкти та суб'єкти управління відходами, розкриває зміст операцій з відходами.

Так, об'єктом системи управління відходами є відходи, тобто будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має

намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [3]. Закон поділяє відходи на безпечні та небезпечні, побутові, промислові, тверді та рідкі.

Крім того, у зазначеному законі визначаються об'єкти поведження з відходами, як місця чи об'єкти, що використовуються для збирання, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів [3].

Система управління відходами охоплює першочергове управління, що здійснюється власниками відходів, та управлінську діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері поведження з відходами.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про відходи» суб'єктами права власності на відходи є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи та організації всіх форм власності, територіальні громади, Автономна Республіка Крим і держава [3]. Управління відходами є складовою компетенції Кабінету Міністрів України, уповноважених органів центральної виконавчої влади, органів АР Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. При цьому Національна Стратегія передбачає включення до системи управління відходами нових суб'єктів: Координаційної ради з питань реалізації цієї Стратегії; робочих груп при Мінприроди, у місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; Центрального органу виконавчої влади з питань управління відходами; Єдиного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що регулюють питання поведження з небезпечними відходами; Міжвідомчої координаційної ради з науково-дослідних робіт з багаторазового використання природних ресурсів та перероблення і утилізації відходів при Національній академії наук.

Форми управління відходами включають визначені законом операції з відходами та правові, економічні, екологічні та інші заходи. Наприклад, прийняття нормативно-правових актів, проведення моніторингу довкілля, ліцензування діяльності у сфері поведження з відходами, ведення відповідних реєстрів тощо. Варто зазначити, що Національна Стратегія визначає нові види діяльності у сфері управління відходами, зокрема розроблення Національного та регіональних планів управління відходами, про-

ведення загальнодержавної кампанії з питань управління відходами, запровадження онлайн-звітності, створення Державного реєстру відходів та ресурсів та інше.

До складових системи управління відходами можна віднести і принципи, на яких вона засновується. Такі принципи закріплені у Законі України «Про відходи», а саме принципи безпечного поводження з відходами, ресурсозбереження, запобігання утворенню відходів, нормування та інше. Водночас Національна Стратегія проголошує перехід системи управління відходами на інноваційні засади та стандарти ЄС у цій галузі, у зв'язку з чим встановлюються такі принципи управління відходами: принцип ієрархії поводження з відходами, розширеної відповідальності виробника, самодостатності, попередженості, наближеності, «забруднювач повинен платити», принцип економіки замкненого циклу.

Слід звернути увагу і на тенденції системи управління відходами, які також є її елементом. Так, у Національній Стратегії вказується, що загалом система управління відходами в Україні характеризується такими тенденціями: накопичення відходів як у промисловому, так і побутовому секторі, що негативно впливає на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людей; здійснення неналежним чином утилізації та видалення небезпечних відходів; розміщення побутових відходів без урахування можливих небезпечних наслідків; неналежний рівень використання відходів як вторинної сировини внаслідок недосконалості організаційно-економічних засад залучення їх у виробництво; неефективність впроваджених економічних інструментів у сфері поводження з відходами [7]. З'ясування тенденцій системи управління відходами важливе для планування, розроблення законодавства та оцінки ефективності заходів у сфері управління відходами.

У свою чергу, законодавство про відходи європейських країн перебуває у тісному зв'язку з відповідним законодавством ЄС. Зазначеними вище профільними Директивами ЄС визначено принципи, пріоритети та цілі у сфері управління відходами. Рамковий характер цих документів дозволяє країнам-учасникам ЄС самостійно визначати шляхи та способи реалізації встановленої ним політики. Тому досвід європейських

країн потребує відповідного аналізу в контексті його ефективності в умовах нашої держави. Разом з тим виділяють спільні для всіх європейських практик поводження з відходами принципи, які, на наш погляд, мають бути закладені у вітчизняну систему управління відходами. Зокрема, мова йде про принципи: екологічної свідомості, економіки знань у галузі відходів та соціального змісту заходів зі скорочення утворення відходів [8].

На наше переконання, такі особливості мають бути враховані при з'ясуванні теоретичних та практичних аспектів системи управління відходами в Україні.

Висновки: Проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки. Поводження з відходами можна визначити як встановлений та забезпечений державою комплекс операцій з відходами, спрямований на загальне зменшення їх обсягів. Дане поняття охоплює всі види операцій з відходами, що передбачені виробленою ЄС політикою поводження з відходами. Терміни «поводження з відходами» та «управління відходами» співвідносяться як тотожні, але, враховуючи процес адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, поширення набуває поняття управління відходами.

Система управління відходами – це встановлений законом комплекс заходів правового, організаційного, екологічного, економічного характеру, спрямований на загальне зменшення обсягів відходів та зниження їх негативного впливу на довкілля та здоров'я людини. Складовими елементами такої системи виступають правові підстави функціонування, об'єкти управління, суб'єкти управління, форми управління, принципи, тенденції функціонування і розвитку.

Література

1. Українці щороку утворюють вдвічі більше відходів, ніж громадяни країн ЄС. УНІАН: веб-сайт. URL: <https://ecology.unian.ua/trash/2231894-ukrajintsi-schoroku-utvoryuyut-vdvichi-bilshe-vidhodiv-nij-gromadyani-krajin-es.html>.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони від

27 черв. 2014 р.: міжнародний документ. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

3. Про відходи: Закон України від 5 бер. 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.

4. Екологічне право : підруч. / за ред.-А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2013. 432 с.

5. Антонова Т. Л. Адміністративно-правове регулювання поведінки з відходами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 19 с.

6. Директива № 2008/98/ЄС від 19 лист. 2008 р. про відходи URL: <http://www.minjust.gov.ua/45875>.

7. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лист. 2017 р. №820-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>

8. Шупик Д.С. Досвід правового регулювання поведінки з відходами країн ЄС. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2018. Вип. 6. С. 155-158.

9. Камінська Н.В., Куненко І.С., Камінський А.І. Екологічне право навч. посібник К.: Дакор, 2013. 248 с.

THE WASTE MANAGEMENT SYSTEM: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS AND EUROPEAN PRACTICE

The article deals with the current state and prospects of development of legal regulation of waste management. The theoretical aspects of the concept of “waste management” and “handling of waste” are studied, correlation of these concepts is established. According to EU Directive 2008/98/EC of 19.11.2008 on waste the ‘waste management’ means the collection, transport, recovery and disposal of waste, including the supervision of such operations and the after-care of disposal sites, and including actions taken as a dealer or broker.

The term of a waste management system for Ukrainian legislation is new. For the first time, at the normative level, this term is used in the National

Strategy on waste, but its content is not disclosed. The introduction into the legislative circulation of this term is explained by the harmonization of Ukrainian legislation with EU law within the framework of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU.

At the same time, for the legislation and science of Ukraine, the term of “handling of waste” remains traditional. The Law of Ukraine “On Waste” defines this notion as an activity aimed at preventing the generation of waste, its collection, transportation, sorting, storage, processing, recycling, disposal, neutralization and disposal, including control of these operations and supervision of places of removal. Consequently, the concept of “waste management”, as well as the concept of “handling of waste”, is disclosed through the list of relevant waste operations, which makes it possible to treat them as identical concepts.

The content of the Ukrainian waste management system is disclosed neither in legislation nor in domestic science, but as any management system, it has such key elements: legal framework and form of operation object and subject of management.

The legal basis for the waste management system in Ukraine is the Constitution of Ukraine, laws, regulations and relevant international directives. The object of the waste management system is waste. The waste management system covers the primary management carried out by waste owners and the management activities of public authorities and local governments in the field of waste management. Waste management forms include operations with waste and legal, economic, environmental and other measures.

Consequently, the waste management system is a set of legal, organizational, ecological, economic measures set by the law, aimed at the general reduction of waste volumes and reduction of their negative impact on the environment and human health.

Keywords: waste management; handling of waste; waste management system; National Strategy; waste hierarchy.