

**ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ:
ОКРЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ****WASTE MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION:
SOME ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS**

Глоба Д.А., курсант IV курсу факультету № 1

*Криворізький навчально-науковий інститут
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

Іваненко Д.Д., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та господарського права

*Криворізький навчально-науковий інститут
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

У статті розглянуто окремі адміністративно-правові аспекти державної політики у сфері поводження з відходами в умовах євроінтеграції. Визначено, що Україна, як сучасна правова держава, обрала один із пріоритетних напрямів розвитку – орієнтацію на Європейський Союз, зокрема, шляхом гармонізації українського законодавства з європейськими та міжнародними стандартами, адаптації нормативних актів, включаючи сферу охорони навколишнього середовища.

Розкрито основні пріоритетні напрями державної політики України щодо охорони навколишнього середовища відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Визначено, що в рамках Угоди про асоціацію Кабінетом Міністрів України було прийнято Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року від 8 листопада 2017 р. № 820-р. Метою цієї Стратегії є запровадження системи управління відходами на інноваційних засадах, розробка відповідного законодавства, покращення стану навколишнього природного середовища, покращення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Зроблено висновок, що необхідність імплементації до положень національного законодавства європейської практики поводження з відходами зумовлює потребу наукового пошуку щодо повноважень державних органів у сфері поводження з відходами на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Визначено, що Проект Закону «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 09.02.2020 р. визначає принципово нові правові та організаційні засади, принципи, порядок здійснення державного екологічного контролю, повноваження органів державного екологічного контролю. Однією із новел вказаного проекту є створення інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний інспектор». На думку авторів статті, необхідно врахувати можливість інтеграції цієї системи із реєстрами, що заплановано створити відповідно до положень Угоди про асоціацію, а саме: 1) інформації дозвільної системи про суб'єктів, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, управління небезпечними відходами (видані, переоформлені, анульовані документи дозвільного характеру що стосується суб'єктів поводження з відходами); 2) суб'єктів, що здійснюють збір та транспортування відходів; 3) закритих майданчиків відходів видобувної діяльності; 4) системи планів управління відходами (визначення та класифікація засобів поводження з відходами, характеристика відходів); 5) системи моніторингу видобувних пустот.

Ключові слова: відходи, поводження з відходами, адміністративна відповідальність у сфері поводження з відходами, контроль у сфері поводження з відходами, управління відходами, запобігання утворенню відходів.

The article considers some administrative and legal aspects of relations arising in the field of waste management and state policy in the field of waste management. It is determined that Ukraine as a modern state governed by the rule of law, has chosen one of the priority directions of development – orientation to the European Union, in particular, by harmonizing Ukrainian legislation with European and international standards, adaptation of regulations, including waste.

The main priority directions of Ukraine's state policy on environmental protection in accordance with the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, are revealed.

It is determined that within the framework of the Association Agreement the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the National Strategy for Waste Management in Ukraine until 2030 as of November 8, 2017 № 820-p. The purpose of this Strategy is to introduce a waste management system on an innovative basis, develop appropriate legislation, improve the environment, sanitary and epidemiological welfare.

It is concluded that the need to implement European waste management practices to the provisions of national legislation necessitates scientific research on the powers of state bodies in the field of waste management at the central, regional and local levels. It is determined that the Draft Law "On State Environmental Control" № 3091 as of 09.02.2020 provides for fundamentally new legal and organizational principles, procedure for state environmental control, the powers of state environmental control. One of the novelties of this project is the creation of an integrated automated system "Environmental Inspector". According to the authors of the article, it is necessary to take into account the possibility of integration of this system with registers that are planned to be created in accordance with the provisions of the Association Agreement, namely: 1) information of the permitting system, cancellation of permit documents concerning waste management entities; 2) the register of entities engaged in waste collection and transportation; 3) the register of closed areas of mining waste; 4) system of waste management plans (definition and classification of waste management facilities, waste characteristics); 5) monitoring system of mining voids.

Key words: waste, waste management, administrative responsibility in the field of waste management, control in the field of waste management, waste management, waste prevention.

Актуальність досліджуваної теми та постановка проблеми. В Україні триває процес підготовки нормативно-правових актів, що врегульовують питання поводження з відходами відповідно до положень законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Сучасний стан поводження з відходами в Україні характеризується такими рисами: відсутність ефективного механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами, неефективність державного управління у сфері поводження з відходами, неналежне здійснення

контрольно-наглядової діяльності, декларативний характер нормативно-правових актів, неефективна система примусових заходів та адміністративних стягнень за правопорушення у сфері поводження з відходами. Внаслідок відсутності належного законодавства у зазначеній сфері держава втрачає значний ресурсний потенціал, у багатьох регіонах існує несприятлива екологічна ситуація.

Україна обрала європейський вектор розвитку, зокрема, шляхом гармонізації вітчизняного законодавства

з європейським, міжнародними стандартами щодо поводження з відходами. Основні стандарти управління, які Україна зобов'язалася імплементувати до національного законодавства, спрямовані на захист навколишнього середовища від негативних наслідків антропогенної діяльності. Запровадження таких стандартів в Україні пов'язано з необхідністю вирішення ряду питань вдосконалення правового регулювання використання природних ресурсів загалом та адміністративно-правового механізму управління поводження з відходами зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Правові аспекти поводження з відходами з погляду адміністративно-правового регулювання були об'єктом дослідження таких вчених, як Л.О. Бондар, А.Е. Воробйова, О.М. Гаврилюк, З.В. Гуцайлюк, Ю.А. Козаченко, О.А. Новікова, А.О. Оскірко та ін. Серед останніх цілісних комплексних досліджень у зазначеній сфері варто відмітити роботи Т.Л. Антонова, О.М. Гаврилюк, Н.С. Пінкевич, М.В. Федунь.

У той же час питання адміністративно-правового регулювання поводження з відходами цілком логічно приділяється велика увага, особливо з урахуванням євроінтеграційного курсу України та приведення національного законодавства до європейських та міжнародних стандартів у сфері поводження з відходами.

Метою статті є правовий аналіз окремих адміністративно-правових аспектів державної політики у сфері поводження з відходами в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Екологічна ситуація в Україні має кризовий характер. У 2016 р. обсяг накопичення твердих побутових відходів в Україні становив 49 млн куб. метрів, а обсяг переробки становив лише 5,8 відсотка побутових відходів. Щорічно в Україні генерується приблизно 419,2 млн тон промислових відходів, а обсяг накопичених становить більше 13,27 млрд тон. Складною є ситуація щодо поводження з відходами будівельно-ремонтних робіт, небезпечними відходами, відходами виробництва продукції сільського господарства, специфічними видами відходів (відходи упаковки, відпрацьовані батарейки, батареї та акумулятори, медичні відходи) [1]. Основними причинами такого стану справ є використання ресурсоемних багатовідхідних технологій, низький рівень використання відходів як вторинної сировини, відсутність інфраструктури поводження з відходами, відсутності ефективної загальнодержавної системи заповнення утворенню відходів тощо.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2] (далі – Угода про асоціацію) визначила пріоритетні напрями державної політики України щодо охорони навколишнього середовища. Відповідно до положень Розділу V Глави 6 Угоди про асоціацію та Додатка XXX до напрямів реформування у природоохоронній галузі належать: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузі політики; якість атмосферного повітря; управління відходами та ресурсами; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; охорона природи; промислове забруднення та техногенні загрози; зміна клімату та захист озонового шару; генетично модифіковані організми [3].

Положення Додатка XXX Угоди передбачають: прийняття національного законодавства, визначення уповноваженого органу; підготовку планів управління відходами відповідно до ієрархії відходів, підготовку програм щодо попередження утворення відходів; встановлення механізму повного покриття витрат відповідно до принципу «забруднювач платить», запровадження принципу розширеної відповідальності виробника; встановлення дозвільної системи для суб'єктів, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами; запровадження

реєстру суб'єктів, що здійснюють збір та транспортування відходів; класифікацію місць захоронення відходів; підготовку національної стратегії зменшення кількості міських відходів, що розкладаються під впливом мікроорганізмів, спрямованих на полігони; встановлення системи процедур подачі заяв, надання дозволів, процедур прийняття відходів; встановлення процедур контролю та моніторингу полігонів, догляду після закриття з метою забезпечення їх знешкодження; впровадження планів очистки існуючих місць захоронення; встановлення механізму обчислення вартості; забезпечення необхідної обробки відповідних відходів перед їх захороненням; встановлення процедур управління та моніторингу видобувних пустот; встановлення процедур закриття та подальшого нагляду за виробничими майданчиками відходів видобувної діяльності; створення реєстру закритих майданчиків відходів видобувної діяльності.

У рамках Угоди про асоціацію Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) схвалено Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року від 08.11.2017 р. № 820-р (далі – Стратегія) [1]. Мета – управління відходами на інноваційних засадах, розробка законодавства, покращення стану навколишнього природного середовища та санітарного та епідемічного благополуччя населення. Стратегія передбачає запровадження системного підходу щодо поводження з відходами на державному та регіональному рівнях. Мета – зменшення обсягів утворення відходів, збільшення обсягу переробки відходів та повторного використання. Стратегія визначає ієрархію методів поводження з відходами, передбачає вимоги щодо різних аспектів поводження з відходами, містить організаційно-правові умови досягнення поставлених завдань, передбачає розподіл компетенції між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Запропонований підхід надає можливість уникнути управління відходами тільки на стадії утилізації, зменшити витрати на поводження з відходами, підвищити продуктивність використання ресурсів.

Запровадження екосистемного підходу у всіх напрямках соціально-економічного розвитку України передбачають положення Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII [4]. Одним із напрямів державної екологічної політики в умовах євроінтеграції, відповідно до положень зазначеного нормативного документа, є управління відходами, спрямоване на запобігання утворенню відходів, їх переробку, утилізацію, знешкодження, екологічно безпечне видалення. Вирішення зазначених проблем надає можливість знизити енерго- та ресурсозалежність держави, зберегти природні матеріали та енергетичні ресурси.

Інформацію про фактичний стан виконання запланованих організаційно-правових заходів містить інформаційно-аналітична система «Пульс Угоди». Відповідальними за виконання зазначених заходів у природоохоронній галузі є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування. Прогрес виконання задач у 2016–2020 рр. свідчить про незадовільний стан виконання вказаного напрямку роботи [5].

Так, у 2017 р. було розроблено проект КМУ про затвердження національного плану управління відходами, виконання якого буде здійснюватися шляхом розроблення проектів планів щодо управління відходами та запобігання утворенню відходів. Зазначений план було затверджено тільки у 2019 р. шляхом прийняття Розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року» від 20.02.2019 № 117-р [6]. Прийняття національного законодавства щодо управління відходами та визначення уповноваженого органу перебуває на початковій стадії. Триває розробка проекту КМУ про

затвердження плану заходів, опрацювання проекту Плану заходів з експертами ЄС, розробка Плану заходів пово-дження з відходами для затвердження у подальшому КМУ.

У 2019 р. спостерігається мінімальний прогрес вико-нання запланованих заходів. Так, на початковій стадії пере-бувають питання: 1) впровадження дозвільної системи для установ, що здійснюють операції з утилізації відходів та механізму повного покриття витрат на управління відхо-дами; 2) прийняття національного законодавства та визна-чення уповноваженого органу у сфері управління відхо-дами; 3) встановлення системи, яка забезпечить створення операторами планів управління відходами; 4) встановлення процедур закриття та подальшого нагляду за виробничими майданчиками відходів видобувної діяльності; встанов-лення дозвільної системи, фінансових гарантій та системи контролю; 5) встановлення процедури управління та моні-торингу видобувних пустот; 6) створення реєстру закритих майданчиків відходів видобувної діяльності.

У 2020 р. також спостерігається мінімальний прогрес виконання запланованих заходів. На 70 відсотків вико-нано питання щодо прийняття національного законодав-ства та визначення уповноваженого органу, класифікації місць захоронення відходів. Підготовлено законопроект про внесення змін до Закону України «Про відходи» у частині захоронення відходів, що перебуває на роз-гляді парламенту. На 70 відсотків виконано питання при-йняття національного законодавства у сфері управління окремими потоками відходів. Законопроект перебуває на розгляді Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. На початковій стадії знаходяться: 1) підготовка національної стратегії зменшення кількості міських відходів, що розкладаються під впливом мікро-організмів, спрямованих на полігони; 2) встановлення системи процедур подачі заяв та надання дозволів щодо процедур прийняття відходів; встановлення процедур контролю та моніторингу полігонів, процедур догляду полігонів після закриття, забезпечення обробки відходів перед захороненням; 3) запровадження планів очистки існуючих місць захоронення; 4) встановлення механізму обчислення вартості захоронення відходів; 5) здійснення оцінки впливу систем відшкодування витрат на викорис-тання портового приймального обладнання для корабель-них відходів та залишків вантажу.

Необхідність імплементації до положень національ-ного законодавства європейської практики поводження з відходами зумовлює потребу наукового пошуку щодо повноважень державних органів у сфері поводження з від-ходами на центральному, регіональному та місцевому рів-нях. Передусім йдеться про повноваження Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну службу геології та надр. Державна політика децентралізації вказує на необхідність передачі повноважень у сфері поводження з відходами від органів державної виконавчої влади до органів місцевого самовря-дування. Тобто органи місцевого самоврядування повинні сфокусувати свою діяльність на питаннях реалізації, а КМУ та інші центральні органи державної виконавчої влади мають здійснювати формування та координувати державну політику у сфері поводження з відходами.

Контрольна функція перебуває у компетенції Держав-ної екологічної інспекції України. Проект Закону «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 09.02.2020 р. [7] визначає принципово нові організаційно-правові засади здійснення державного екологічного контролю. Новелою вказаного проекту є створення інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний інспектор». Підготовлене Державною екологічною інспекцією України технічне завдання інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний інспектор» передбачає переведення частини документаль-ної роботи в автоматизований режим, інтеграцію з Єдиним реєстром з оцінки впливу на довкілля та Реєстром підпри-ємств забруднювачів [8]. Тому варто розглянути можливість інтеграції електронної системи «Екологічний інспектор» із реєстрами, що заплановано створити відповідно до поло-жень Угоди про асоціацію, а саме: 1) інформації дозвільної системи про суб'єктів, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, управління небезпечними відходами; 2) суб'єктів, що здійснюють збір та транспортування від-ходів; 3) закритих майданчиків відходів видобувної діяль-ності; 4) системи планів управління відходами; 5) системи моніторингу видобувних пустот.

Відсутність інтегрованої автоматизованої системи ускладнює досягнення збалансованого (сталого) розви-тку, запровадження екосистемного підходу у галузеві політики, становлення системи інтегрованого екологіч-ного управління, визначеного Законом України «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року від 28.02.2019 р. № 2697-VIII.

Висновки. Сучасний стан поводження з відходами в Україні характеризується відсутністю ефективного адмі-ністративно-правового регулювання та неефективністю державного управління у сфері поводження з відходами. Європейський вектор розвитку України зумовлює необ-хідність гармонізації вітчизняного законодавства з євро-пейськими стандартами щодо поводження з відходами. Запровадження таких стандартів пов'язано з необхідністю вирішення ряду питань вдосконалення адміністративно-правового регулювання управління поводження з відхо-дами в Україні. Угода про асоціацію визначила пріоритетні напрями державної політики України щодо охорони навколишнього середовища. Положення Додатка XXX Угоди про асоціацію передбачають здійснення конкретних організаційно-правових заходів. Схвалена Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року від 08.11.2017 р. № 820-р та Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики Украї-ни на період до 2030 року» від 28.02.2019 № 2697-VIII мають стратегічний характер та спрямовані на запобігання утворенню відходів. Інформаційно-аналітична система «Пульс Угоди» засвідчила незадовільний стан виконання запланованого напрямку роботи. Необхідність імплементації до положень національного законодавства європей-ської практики поводження з відходами зумовлює потребу наукового пошуку щодо повноважень державних органів у сфері поводження з відходами на центральному, регіо-нальному, місцевому рівнях, організації функції контролю на основі інтегрованої автоматизованої системи. Відсут-ність інтегрованої автоматизованої системи ускладнює запровадження екосистемного підходу у галузеву полі-тику, досягнення збалансованого (сталого) розвитку Укра-їни у сфері поводження з відходами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 08.11.2017 № 820-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80> (дата звернення : 30.12.2020).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL : https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення : 30.12.2020).
3. Виговська Г.П., Міщенко В.С. Поводження з відходами в Україні : підсумки і перспективи. URL: <http://waste.ua/cooperation/2008/theses/vygovska.html> (дата звернення : 30.12.2020).

4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року від 28.02.2019 № 2697-VIII : Закон України; Стратегія від 28.02.2019 № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#top> (дата звернення : 30.12.2020).
5. Пульс Угоди. Моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди. Навколишнє природне середовище та цивільний захист. URL: <http://pulse.eu-ua.org/ua/streams/environment> (дата звернення : 30.12.2020).
6. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України; План від 20.02.2019 № 117-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-%D1%80#n13> (дата звернення : 30.12.2020).
7. Проект Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 09.02.2020. URL : <https://cutt.ly/xhPrK5p> (дата звернення : 30.12.2020).
8. В Держекоінспекції створюють електронну систему «Екологічний інспектор» / Державна екологічна інспекція України. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/1198>. (дата звернення : 30.12.2020).