

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 657.22:504.03

Антонова Т. Л.,
здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

GOVERNMENT POLICY IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

У статті розкрито поняття, завдання, принципи та напрями державної політики у сфері поводження з відходами. Визначено особливості державної політики щодо поводження з комунально-побутовими, сільськогосподарськими, радіоактивними та виробничими відходами.

Ключові слова: державна політика, екологія, відходи, публічне адміністрування, виробничі відходи, комунально-побутові відходи.

В статье раскрыто понятие, задачи, принципы и направления государственной политики в сфере обращения с отходами. Определены особенности государственной политики по обращению с коммунально-бытовыми, сельскохозяйственными, радиоактивными и производственными отходами.

Ключевые слова: государственная политика, экология, отходы, публичное администрирование, производственные отходы, коммунально-бытовые отходы.

In this scientific article the concept, objectives, principles and directions of the state policy in the field of waste management. The features of the state policy on the treatment of municipal, agricultural, industrial and radioactive waste management.

Key words: government policy, ecology, waste, public administration, industrial wastes, municipal wastes.

Україна як сучасна правова держава обрала для себе одним із пріоритетних напрямів розвитку спрямованість на ЄС, тобто приведення українського законодавства у відповідність до європейських та міжнародних стандартів, адаптацію положень нормативно-правових актів, зокрема щодо відходів. Тому рішення проблеми поводження з відходами на державному рівні має здійснюватись насамперед шляхом упровадження ефективного законодавчого регулювання, яке повинно будуватись з урахуванням національних особливостей та позитивного досвіду закордонного законодавства [1, с. 26]. Однак для визначення спрямованості державної політики у сфері поводження з відходами на європейський вектор необхідно обов'язково враховувати особливості стану досліджуваної сфери в Україні.

Водночас потрібно все ж таки акцентувати увагу на тому, що у країнах ЄС визначальну роль у сфері поводження з відходами відведено саме державній політиці в досліджуваній сфері, а її цілі, завдання та напрями визначають пріоритети розвитку цієї сфери. Саме тому розкриємо поняття, завдання, мету, функції та напрями державної політики у сфері поводження з відходами.

Українські адміністративісти О.М. Бандурка та М.М. Тищенко, розкриваючи поняття «політика» і «державна політика», зазначали, що політика держави знаходить своє відображення в її функціях. Загальновідомо, що для сучасної правової держави головною функцією є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції держави тією чи іншою мірою

підпорядковані її здійсненню. Серед них можна виділити: по-перше, створення демократичних умов для визначення і координації інтересів різних соціальних груп суспільства; по-друге, створення умов для розвитку виробництва; по-третє, сприяння розвитку освіти, науки, культури; по-четверте, охорону навколошнього середовища; по-п'яте, захист конституційного ладу; по-шосте, забезпечення законності і правопорядку [2, с. 31].

В.М. Селіванов наголошує, що сутність публічної влади, держави зумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів публічної влади, зокрема у формі політики, покликана визначати роль і завдання цієї влади у життєво важливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів збереження цілісності суспільства і його просування шляхом соціального прогресу [3, с. 312–313].

І.І. Гаврада визначає державну політику як досить стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яку вони здійснюють безпосередньо чи опосередковано і яка впливає на життя суспільства.

Англійський політолог Д. Кілпатрік визначає державну політику як напрям дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками.

Отже, можемо констатувати, що державна політика присутня в різних сферах суспільства (соціальна,

культурна, економічна, екологічна, регуляторна, екологічна, правова та ін.) та відображається у спрямованості регулювання суспільних відносин, що складаються в буденному житті її громадян.

Таким чином, пропонуємо під державною політикою розуміти реальне вираження політичної волі компетентних осіб і органів держави, які визначають курс (направлення) діяльності в одній чи декількох сферах суспільного життя.

Утім, коли йдеється про державну політику у сфері поводження з відходами, потрібно мати на увазі, що цей вид державної політики є частиною більш об'ємного поняття – державної політики у сфері охорони навколошнього природного середовища, спрямованої на забезпечення конституційного права громадян на безпечне середовище існування. Разом із тим державна політика у сфері поводження з відходами має законодавчо визначену мету, завдання та напрями, що дасть можливість ідентифікувати її як самостійний елемент.

Водночас необхідно акцентувати увагу на проблемі невизначеності поняття «державна політика у сфері поводження з відходами», адже на сучасному етапі державотворення законодавець жодним чином не задекларував правове розуміння цієї категорії. При цьому на законодавчому рівні державну політику у сфері поводження з відходами пропонується розглядати в контексті державної політики у сфері охорони навколошнього природного середовища. Саме тому на сьогодні дуже важливим є вирішення питання сутності поняття «державна політика у сфері поводження з відходами», визначення її завдань, напрямів реалізації тощо. На жаль, необхідно констатувати, що ситуація у цій сфері залишається досить складною, про що свідчать тенденції до погіршення екологічних показників стану навколошнього середовища, поширення деструктивних процесів природних об'єктів, що зумовлюють значні матеріальні втрати, негативно впливають на продуктивність основних життєзабезпечувальних природних ресурсів та стан здоров'я населення.

Водночас, на нашу думку, прив'язувати державну політику у сфері поводження з відходами лише до державної політики у сфері охорони навколошнього природного середовища є не зовсім правильним, адже тоді відходи більшою мірою потрібно розглядати як фактор забруднення навколошнього природного середовища. При цьому залишається поза увагою значення відходів як, наприклад, джерела енергії, тепла тощо, тобто вторинної сировини. Державна політика у сфері поводження з відходами безпосереднім чином пов'язана з енергетичною, транспортною і торговельною державною політикою за напрямами використання енергії в результаті переробки або спалювання відходів та виникнення загроз екологічній безпеці під час переміщення відходів як усередині країни, так і за її межами. Крім того, значення державної політики у сфері поводження з відходами визначається постійним зростанням обсягів утворення відходів

і збільшенням витрат на їх збирання, зберігання, переробку, захоронення.

Т.П. Козаченко, розглядаючи державну політику у сфері поводження з відходами, зазначає, що державна політика у цій сфері є складником державної екологічної політики, яка полягає в цілеспрямованій діяльності держави для подолання чи попередження суспільних проблем у сфері накопичення відходів, які, безумовно, є загрозою екологічній безпеці [4, с. 7].

О.М. Гаврилюк, досліджуючи питання ролі державної політики у сфері поводження з відходами, відзначав, що державна політика у сфері поводження з побутовими відходами – це закріплений у відповідних правових документах (законодавчих актах, програмах) цілі й завдання, які визначає держава для попередження негативного впливу відходів на навколошнє природне середовище та здоров'я людей [5]. Водночас автор акцентує увагу на невирішених проблемах, пов'язаних зі збиранням, максимальною утилізацією, своєчасним знешкодженням та видаленням відходів, незадовільним використанням системи сортування відходів, невпровадженням екологічно безпечних методів та засобів поводження з ними, через що підвищується небезпечність відходів, зростають техногенні та екологічні ризики, повільними темпами створюється інфраструктура поводження з відходами.

Таким чином, вважаємо, що державна політика у сфері поводження з відходами – це комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та напрямів діяльності відповідних компетентних органів, які направлені на охорону елементів навколошнього природного середовища від негативного впливу відходів, розроблення можливих програм використання відходів як вторинної сировини, надання державної підтримки приватним суб'єктам, які виконують відповідні операції у сфері поводження з відходами, здійснення проектувальної діяльності стосовно створення відходо-переробних підприємств та визначення можливостей реалізації програм державно-приватного партнерства в досліджуваній сфері.

Статтею 5 Закону України «Про відходи» визнано основні принципи та напрями державної політики у сфері поводження з відходами: пріоритетний захист навколошнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення щадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів для забезпечення його сталого розвитку.

Водночас вважаємо, що законодавчо визначені принципи охоплюють не всі засади розвитку досліджуваного явища.

Згідно зі ст. 44 Закону України «Про охорону навколошнього природного середовища» у сфері поводження з відходами реалізується один з основоположних принципів екологічного законодавства

«забруднювати платити». Збирання за забруднення природного середовища встановлюється на основі фактічних обсягів викидів, лімітів викидів забруднювальних речовин у довкілля та розміщення відходів [6]. Причому тарифна сітка таких оплат варіюється залежно від обсягів та видів відходів, їх фізико-хімічних особливостей та ступеня небезпеки.

Розкриваючи засади державної політики в досліджуваній сфері, С.В. Кузнецова зазначає, що державна політика у сфері поводження з відходами базується на принципах: забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, дотримання правил екологічної безпеки у поводженні з ними; сприяння максимальному можливій утилізації відходів шляхом їх повторного чи альтернативного використання; розроблення екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами; організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколошнє природне середовище та здоров'я людини [7, с. 505–506].

Представники Асоціації «Міжнародний екологічний союз» відзначають, що, крім законодавчо закріплених принципів державної політики у сфері поводження з відходами, необхідно виділити і принцип відповідальності виробника. Суб'єкти господарювання, насамперед виробники продукції, уже на стадії її проектування повинні впроваджувати заходи щодо зменшення відходів та брати активну участь у заходах з управління ними. Витрати на організацію прийому та розміщення відходів покладаються, за принципом «забруднювати платити», на виробників та власників відходів, які передають їх підприємствам зі збирання і розміщення відходів.

Таким чином, державна політика у сфері поводження з відходами, крім законодавчо визначених, повинна орієнтуватися і на такі принципи: закріплення зasad багаторазового використання та переробки всіх видів можливих відходів; запровадження замкнутого циклу утворення і переробки відходів, тобто рециклінг; відповідності завданої шкоди власником чи виробником відходів розміру штрафних санкцій; економічного стимулювання у власників та виробників відходів щодо раціонального поводження з ними шляхом зменшення податкового навантаження; «захоронити не можна, переробити»; «відходи – ресурси».

До напрямів державної політики щодо реалізації зазначених принципів належать: а) забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також дотримання правил екологічної безпеки у поводженні з ними; б) зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності; в) забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів; г) сприяння максимальному можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів; г) гарантування безпечної видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення від-

повідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами.

На жаль, потрібно констатувати, що на сьогодні державна політика у сфері поводження з відходами є неефективною. Так, наприклад, Рішенням Ради національної безпеки й оборони України «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» від 25 квітня 2013 р. було визначено недостатньо ефективною діяльністю Кабінету Міністрів України із забезпечення проведення державної політики у сфері поводження з відходами та впровадження дієвих механізмів державного регулювання у ній. Водночас визначено недостатньою роботу Міністерства екології та природних ресурсів України щодо організаційної інтеграції суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, методологічного і метрологічного забезпечення об'єднання її складових частин і компонентів [8].

Водночас у зв'язку з нездовільними результатами державної політики у сфері поводження з відходами Рада національної безпеки й оборони України визначила необхідним ужити ряд заходів для підвищення її рівня, наприклад: ужити заходів щодо підвищення ефективності функціонування державної системи моніторингу довкілля, зокрема актуалізувати перелік суб'єктів цієї системи, їх завдання, основні принципи організації державної системи моніторингу довкілля та механізми взаємодії між її суб'єктами; розробити та забезпечити затвердження в установленому порядку положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації, положення про регіональні центри моніторингу довкілля та порядок проведення моніторингу навколошнього природного середовища підприємствами, установами й організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколошнього природного середовищ тощо.

Постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» [9] було визнано нездовільною роботу всього Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відходами як вторинними матеріальними ресурсами і державного управління з організації збирання та переробки відходів і використання їх як вторинних матеріальних ресурсів. Визначено, що наслідками нездовільного державного управління, недосконалості нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами є: негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколошнє природне середовище; відсутність дієвих економічних стимулів для збирання та переробки значної маси відходів; недосконалість економічних і правових механізмів управління у цій сфері; недосконалість сформованої в Україні інфраструктури і практики збирання та видалення твердих побутових відходів, яка не передбачає селективного збирання

корисних компонентів відходів як вторинної сировини; низький рівень інформаційного забезпечення суб'єктів господарської діяльності про технології утилізації відходів, будівництво та експлуатацію об'єктів поводження з відходами і відсутність заходів, спрямованих на роз'яснення законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини; відсутність ефективного контролю над потоками відходів і недосконалість форм статистичної звітності, що унеможливлює отримання достовірної інформації щодо обсягів утворення, використання відходів, стану внутрішнього ринку вторинних ресурсів і ускладнює прийняття обґрутованих рішень із регулювання цього ринку; низька плата за розміщення відходів, що не відповідає сучасним вимогам та світовій практиці; незаконні операції з відходами у разі транскордонних перевезень, утилізації або видалення небезпечних відходів, під час їх імпорту чи транзиту через територію України; відсутність системності вивчення й експертизи світових новітніх наукових розроблень і сучасних технологій переробки відходів та впровадження їх в Україні.

Очевидно, що одним із головних чинників у виконанні стратегічно важливих завдань державної політики є фінансування, але не тільки. Низька виконавча дисципліна державних службовців також призводить до невиконання завдань рамкових програмних документів. Зокрема, місцеві органи влади не володіють інформацією, де розташовані сміттєзвалища, під'їзni дороги до них тощо; не вирішено питання щодо утворення региональних центрів моніторингу довкілля тощо.

Насамперед про необхідність прийняття такого стратегічно важливого документа у сфері поводження з відходами йшлося в дорученні Президента України «Щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері поводження з відходами» від 30 травня 2011 р. Однак минуло вже кілька років, а це доручення не було виконано, що, на нашу думку, свідчить про відсутність політичної волі щодо вирішення проблеми поводження з відходами в Україні.

Однак у 2013 р. було прийнято лише рамкову Концепцію Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 22 від 3 січня 2013 р. [10], а розроблення самої програми було зупинено. За цією Концепцією передбачалося, що метою зазначеної вище Програми буде здійснення заходів щодо зменшення обсягів утворення відходів, модернізація системи їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення та утилізації для запобігання негативному впливу на навколошнє природне середовище і здоров'я людини, а також впровадження новітніх технологій для управління відходами.

Виконання зазначененої вище Програми передбачалося здійснювати у два етапи. Перший етап (2013–2015 рр.) – здійснення заходів щодо ліквідації найбільш екологічно небезпечних об'єктів зберігання токсичних відходів, зменшення обсягу утворення відходів та запобігання їх несанкціонованому видаленню, а також реалізація пілотних проектів із будівництва полігонів та створення потужностей з утилізації, переробки та знешкодження відходів. Другий етап (2016–2020 рр.) – здійснення заходів щодо створення сучасної інфраструктури збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини, залучення інвестицій у сферу поводження з відходами [11, с. 179–180].

Разом із тим необхідно зазначити, що на сьогодні в Україні розроблено проект Стратегії поводження з відходами. Концепція цього акта повною мірою відповідає директивам ЄС. Водночас вважаємо, що є неправильним калькування окремих положень без урахування особливостей менталітету населення, рівня інформаційної правосвідомості населення щодо поводження з відходами, особливостей фінансової та матеріально-технічної бази як місцевих органів публічної адміністрації, так і інших власників та виробників відходів тощо. Також положення цього акта не містять норм, які би сприяли уdosконаленню сфери поводження з відходами. Зокрема, відсутні положення щодо: а) надання державної підтримки приватним підприємствам, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з поводженням з відходами; б) залучення механізму державно-приватного партнерства; в) запровадження системи екологічної освіти населення.

Утім потрібно акцентувати увагу, що, незважаючи на той факт, що згадана Стратегія ще не прийнята, місцеві органи публічної адміністрації почали приймати обласні стратегії поводження з відходами (наприклад, Стратегія поводження із твердими побутовими відходами у субрегіоні «Західний Донбас», Дніпропетровська обласна Стратегія поводження із твердими побутовими відходами, Стратегія поводження з відходами у Закарпатській області тощо), що, на нашу думку, є неправильним. Із цього приводу вважаємо, що Стратегія поводження з відходами як рамковий документ повинна бути єдиним документом загальнодержавного рівня, а її дія повинна поширюватися на вирішення проблем, пов'язаних із поводженням із відходами на всій території України, тоді як у кожній області повинна бути прийнята не стратегія, а програма поводження з відходами.

Таким чином, на підставі вищевикладеного необхідно відзначити, що, на жаль, на сьогодні державна політика у сфері поводження з відходами є неефективною. Причинами такої негативної оцінки є неналежний рівень організаційного, нормативного, економічного забезпечення. Водночас сукупність цих негативних чинників дає підстави стверджувати про явну відсутність політичної волі щодо вчинення відповідних дій у досліджуваній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гуменюк Г.Д. Поводження з відходами: вимоги Європейського Союзу і законодавства України / Г.Д. Гуменюк, Г.В. Войток. // Стандартизація: методологія і практика. – 2015. – № 3. – С. 26–29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ssia_2015_3_8.pdf.
2. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підруч. для вищ. навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : [монографія] / В.М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с.
4. Козаченко Т.П. Механізми реалізації державної політики у сфері поводження із твердими побутовими відходами : авто-реф. дис. ... канд. наук із держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т.П. Козаченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О., 2011. – 20 с.
5. Гаврилюк О.М. Роль державної політики в галузі поводження з відходами: сучасний вимір / О.М. Гаврилюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1408%3A081216-11&catid=169%3A4-1216&Itemid=210&lang=ru.
6. Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Кузнецова С.В. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / С.В. Кузнецова. – 2-ге вид. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2008. – 720 с.
8. Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні : Рішення Ради національної безпеки й оборони України від 25 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення : Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. № 2967-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 525.
10. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 6. – Ст. 206.
11. Ігнатенко О.І. Реалізація державних програм у сфері благоустрою населених пунктів / О.І. Ігнатенко // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 42. – С. 175–182.