

Т.П. КОЗАЧЕНКО

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ВІДХОДАМИ

Викладено результати структурно-функціонального аналізу правових механізмів державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами, а саме розподіл відповідальності між організаціями національного рівня через упровадження інституційної реформи та внесення змін у законодавчу базу України.

Represented the results of structural – functional analysis of legal mechanisms of state regulation in the sphere of treating solid waste, namely the division of responsibility among organisations of the national level through introducing the institutional reform and bringing in changes in the legislation of Ukraine.

Уражені масштабами проблеми твердих відходів, науковці ще в ХХ ст. констатували: людство вступило в нову еру (скільки вже їх було – бронзова, атомна) – у сміттеву! Відомий фізик-ядерник Нільс Бор зазначав: “Людство не загине в атомному кошмарі – воно задихнеться у власних відходах”.

Екологічна ситуація, що склалася в Україні, і особливо, в таких індустріально розвинених областях Південно-Східного регіону України, як Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська пов’язана з відходами промислового і побутового походження, давно викликає тривогу і вимагає термінових і цілеспрямованих дій. Загальні об’єми щорічного накопичення відходів в Україні з населенням близько 48 млн чоловік перевищують сумарні показники країн Західної Європи з населенням близько 400 млн чоловік в 3-3,5 рази.

Дана проблема здебільшого є предметом дослідження соціально-економічних наук (І. Дрозд, В. Коломієць, О. Губанова, О. Боднар, В. Винниченко, І. Корінько, О. Череп, С. Харічков та ін.), географічних (А. Белоусов, С. Панков та ін.) тощо. Аналіз ситуації показує необхідність залучення пильної уваги до даної проблеми всіх верств населення і органів державної влади. Динаміка і об’єми утворення різних видів токсичних відходів за останні роки свідчить про постійне і значне зростання небезпечної протиправної поведінки і збільшення загрози для стану навколишнього природного середовища. Тому створення максимально ефективного механізму поводження з відходами є важливим еколого-економічним завданням, в рішення якої внести свій внесок повинен кожен

з нас. Результатом існуючої на сьогодні великої кількості програм при обмеженому фінансуванні є те, що багато з них так і залишаються невиконаними.

Метою роботи є презентація результатів структурно-функціонального аналізу правових механізмів державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами, а саме розподілу відповідальності між організаціями національного рівня через упровадження інституційної реформи та внесення змін у законодавчу базу України для забезпечення національних стратегій щодо вдосконалення системи поводження з відходами.

До 1998 р. в Україні законодавчі норми у сфері поводження з відходами мали фрагментарний характер. Вони не охоплювали всієї системи поводження з відходами, не визначали достатньою мірою функції державних органів і суб'єктів господарювання щодо поводження з відходами, не передбачали належних стимулів до розширення їх утилізації та відповідальності за порушення природоохоронних та інших вимог.

З прийняттям 5 березня 1998 р. Верховною Радою України Закону України “Про відходи” Україна стала на шлях до загальносвітової практики законодавчого врегулювання відносин у сфері поводження з відходами. Цей Закон регулює відносини у сфері поводження в основному з твердими відходами і не поширюється на інші види відходів – стічні води, газоподібні викиди, радіоактивні відходи [1]. Законом вивчено основні принципи і напрямки державної політики у сфері поводження з відходами та повноваження всіх рівнів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з твердими (промисловими і побутовими) відходами в Україні.

За останні п'ять років Верховною Радою України прийнято близько однієї тисячі різноманітних програм та близько 200 концепцій розвитку. Практично кожна з таких програм передбачає розроблення відповідних програм на регіональному рівні. Результатом такої великої кількості програм при обмеженому фінансуванні є те, що багато програм так і залишаються невиконаними [8]. Існуючі в Україні державні та регіональні програми і концепції, пов'язані зі сферою поводження з твердими побутовими відходами наведено в таблиці.

Таблиця

Державні та регіональні програми і концепції, пов'язані з поводженням з твердими побутовими відходами в Україні

<i>Назва Програм</i>	<i>Мета та засоби реалізації</i>
<i>1</i>	<i>2</i>
Програма поводження з ТПВ в	Створення умов для забезпечення

<p>Україні, розроблена Держжитлокомунгоспом, затверджена постановою Кабінету Міністрів від 4 березня 2004 р. № 265, містить напрямки розвитку системи поводження з ТПВ в Україні на період 2005 – 2011 рр.</p>	<p>повного збирання, перевезення, утилізації, знешкодження та захоронення ТПВ і обмеження їх шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини шляхом організації роздільного збирання окремих компонентів ТПВ, застосування компостування їх органічної частини, піролізу, спалювання та інших способів поводження з відходами</p>
<p>Програма використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 668. Зміни до цієї Програми внесені постановою Кабінетом Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 721</p>	<p>Створення механізму еколого-економічного врегулювання діяльності і сфері поводження з побутовими відходами (на Держжитлокомунгосп, Мінприроди та Мінекономіки покладено завдання у 2004 р. розробити проект Закону України “Про побутові відходи”)</p>
<p>Міжгалузева програма виготовлення вітчизняного обладнання промислової переробки твердого побутового сміття, розроблена і затверджена спільним наказом Держжитлокомунгоспу та Мінпрополітики від 25 квітня 1997 р. № 126/34</p>	<p>Створення сміттєспалюючого обладнання потужністю до 6 т/год., головною організацією їх визнання визначено ВАТ “Дніпроважмаш”</p>

Продовження табл.

1	2
<p>Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002 – 2005 рр. та період до 2010 р., схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 139</p>	<p>Удосконалення системи управління підприємствами і організаціями житлово-комунального господарства всіх форм власності, розмежування функцій органів влади, підприємств – виробників послуг</p>
<p>Загальнодержавна програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 рр., яка розроблена Держжитлокомунгоспом, затверджена постановою Верховної Ради України від 14 липня 2004 р. № 1869-IV</p>	<p>Реалізація державної політики, спрямованої на: задоволення потреб всіх споживачів у економічно доступних житлово-комунальних послугах належного рівня та якості; створення умов для сталої, ефективної роботи та розвитку житлово-комунального господарства; підвищення рівня прозорості у взаємовідносинах між суб'єктами ринку житлово-комунальних послуг; зниження техногенного впливу на природні об'єкти; стимулювання економічного і раціонального використання ресурсів</p>
<p>Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV</p>	<p>Створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз, поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС</p>

Враховуючи сьгоднішні фінансові та технічні можливості України, неспроможність негайного залучення значних коштів на вирішення проблем очищення території населених пунктів України, реалізація існуючих програм має здійснюватися поступово. Цей процес має починатися так званим перехідним періодом, тобто з упровадження таких заходів, здійснення яких потребує мінімуму коштів та часу, але дасть змогу вже через 3 – 5 років значною мірою вирішити проблеми збирання,

вивезення та знешкодження побутових відходів із зменшенням транспортних витрат, потреб у збиральній техніці, пальному, дозволить поліпшити естетичний та екологічний стан житлових масивів, збільшити терміни експлуатації діючих звалищ та рекультивувати завершені експлуатацією, зменшити обсяг твердих відходів, що надходять на полігони та переробку тощо [5].

6 жовтня 2005 р. Верховна Рада України прийняла постанову “Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення”. Верховною Радою України діяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері поводження з відходами визнано незадовільною. Наслідками незадовільного державного управління, недосконалої нормативно-правової бази є: негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров’я людей і навколишнє природне середовище; недосконалість економічних і правових механізмів управління у цій сфері; недосконалість сформованої в Україні інфраструктури і практики збирання та видалення твердих побутових відходів (ТПВ), яка не передбачає селективного збирання ресурсно-цінних відходів; відсутність заходів, спрямованих на створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини та ін. [4].

Відповідно до Закону України “Про відходи” від 5 березня 1998 р., громадяни України, іноземці та особи без громадянства зобов’язані дотримуватися вимог нормативно-правових актів у сфері поводження з відходами, вносити в установленому порядку плату за користування послугами підприємств, установ та організацій, що займаються збиранням, зберіганням, перевезенням, знешкодженням, видаленням і захороненням відходів, виконувати інші обов’язки, передбачені законодавством щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища відходами [1].

Допомогти громадянам у реалізації їх зобов’язань повинні органи державної влади та місцевого самоврядування. Так, до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено, зокрема, забезпечення організаційно-економічних засад у сфері поводження з відходами, стимулювання роздільного збирання та утилізації відходів. Серед повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування – організація видалення і роздільного збирання ТПВ, створення необхідних умов для залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини тощо. Більша частина посилань на необхідність упровадження системи селективного збирання ТПВ знаходиться в програмних документах. Що ж до законів, то маємо лише узагальнений підхід без визначення конкретики, без розроблення дієвого механізму реалізації програмних положень [9].

Основним напрямом державної політики України у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки є мінімізація накопичення відходів і повернення їх у виробництво з метою вилучення цінних компонентів і використання їх як вторинних ресурсів. Однак сьогодні розрив між обсягами накопичення відходів, їх утилізацією та знешкодженням поглиблює екологічну кризу. Останнім часом до цих факторів додається проблема ресурсної залежності України від зовнішніх джерел багатьох видів сировини. Усе це свідчить про важливість вторинного ресурсокористування. Виникає потреба розглядати проблему відходів у рамках єдиного підходу до її соціально-екологічних та ресурсно-технологічних аспектів. З огляду на наявні ресурсні можливості та високу еколого-економічну ефективність використання відходів виробництва і споживання, вони можуть стати важливим джерелом задоволення потреб економіки в сировині. Підвищення рівня їх використання пов'язується у найближчі роки з продовженням формування ринкового механізму ціноутворення на відповідну продукцію, з розробкою адміністративно-правової регламентації у цій сфері діяльності (важливо поєднати жорсткі обмеження щодо розміщення відходів з фінансовими та іншими пільгами при розширенні їх утилізації), а також з цілеспрямованою інвестиційною діяльністю і залученням іноземного капіталу [6].

Водночас необхідно досліджувати вплив побутових відходів на навколишнє природне середовище, визначати ступінь екологічної безпеки різних технологій і заходів щодо поводження з побутовими відходами, розроблення комплексу програм для вибору оптимальних засобів переробки відходів в окремих регіонах України зі створенням банку даних щодо їх складу та кількості.

Здійснення цих заходів дозволить призупинити загострення екологічної кризи та нормалізувати санітарно-епідеміологічну ситуацію у населених пунктах України, після чого можна перейти до створення сучасної ефективної системи збирання, вивезення, переробки та ліквідації побутових відходів.

На сьогодні, згідно із законодавством у поводженні з ТПВ бере участь та певним чином несе відповідальність низка установ на національному рівні. До них відносяться: Адміністрація Президента України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; міністерства; інші центральні органи виконавчої влади, наприклад, Держжитлокомунгосп.

Існує велика кількість установ, виконавчі повноваження яких частково співпадають, і кожна з яких підкреслює свою головну роль, що в поєднанні з відсутністю ефективної співпраці ускладнює відповідність потребам сучасної ефективної системи поводження з ТПВ.

Найважливіші зацікавлені сторони у сфері поводження з ТПВ – це:

1. Держжитлокомунгосп – центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, включно з поводженням з побутовими відходами (санітарна очистка). Діяльність Держжитлокомунгоспу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держжитлокомунгосп має регіональні представництва – обласні управління житлово-комунального господарства, які мають подвійне підпорядкування. У м. Київ таке підпорядкування відсутнє.

2. Міністерство охорони навколишнього середовища організує виконання актів законодавства і здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства, є основним розпорядником державного фонду охорони навколишнього середовища. У сфері поводження з відходами в основному займається промисловими небезпечними відходами.

3. Державна компанія Укрекокомресурси створена за ініціативою Мінекономіки з метою поліпшення умов упровадження системи роздільного збирання, комплексної переробки та утилізації відходів як вторинної сировини. Діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Здійснює державну політику щодо утилізації використаної тари та упаковки, є головним розпорядником коштів спеціального фонду з находжень від тари та упаковки. Для досягнення поставлених завдань може залучати іноземні інвестиції, реалізувати інвестиційні проекти тощо.

4. Нечітке розподілення ролей органів виконавчої влади та їхніх повноважень, а також далека від ефективної співпраця між ними і координація діяльності в досягненні загальних цілей призводить до труднощів при асигнуванні в сектор бюджетних – державних та місцевих коштів і коштів спеціальних фондів, а також утруднює створення ефективної системи поводження з ТПВ [8].

Відповідно до Закону України “Про відходи” організація збору і видалення твердих побутових відходів, у т.ч. відходів дрібних виробників, створення полігонів для їхнього захоронення, а також організація роздільного збору корисних компонентів твердих побутових відходів відноситься до компетенції органів місцевого самоврядування.

Розподіл обов’язків між різними зацікавленими сторонами повинен встановити між ними чітке розмежування обов’язків на національному рівні, зокрема що стосується: стратегічних, законодавчих та координаційних функцій; функцій упровадження, моніторингу, контролю та видачі дозволів.

Існує дублювання обов’язків Держжитлокомунгоспу та Міністерства охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди). Незважаючи на те, що Мінприроди головним чином зосереджено на промислових/небезпечних відходах, існує співпадання повноважень по

стратегічній, законодавчій, нормативній та координаційній функціях, а також по функціях упровадження, контролю, моніторингу та дозвільній функції. Так само існує потреба чіткого розмежування обов'язків та координування діяльності між ДК Укрекокомресурси і Держжитлокомунгоспом щодо заходів з переробки, які стосуються побутових відходів, та фінансування програм. За існуючої інституціональної структури Держжитлокомунгосп виступає установою, в якій існують можливості підвищення рівня компетентності у поводженні з ТПВ. Держжитлокомунгосп також міг би взяти на себе головну роль та стати центральним органом у поводженні з ТПВ в Україні. Метою Держжитлокомунгоспу повинна бути розробка політики та законодавства у сфері поводження ТПВ, а також забезпечення їх реалізації [8].

Чинна законодавча структура, що охоплює сферу поводження з ТПВ, є надзвичайно складною. Низка актів та вимог частково співпадають, наприклад у різних законодавчих актах дублюються положення, у т.ч. вимоги щодо видачі дозволів. Це ускладнює діяльність як операторів, так і компетентних органів, які контролюють належне виконання законів та застосовують примусові механізми.

Крім цього на різних рівнях існує величезна кількість органів влади, які відповідають за контроль і виконання законодавства з поводження з ТПВ. Компетенція цих органів не завжди чітко визначена, тому існує потенціал для дублювання зусиль, що не завжди призводить до ефективних результатів. Наприклад, зовсім не обов'язково, що робота інспекторів на двох рівнях – районному і обласному має наслідком ефективніший контроль, у той же час дублювання функцій скоріше за все є економічно неефективним.

Можна визначити такі стратегічні проблеми щодо інституційної/ організаційної та законодавчої структури:

- нечітке розподілення ролей та відповідальності між зацікавленими сторонами;
- обмежена та неефективна координація діяльності зацікавлених сторін;
- недостатні зв'язки з приватними компаніями перевізниками;
- складна законодавча структура з багатьма положеннями та актами, які частково співпадають;
- нечітке розподілення повноважень щодо контролю відповідності законодавству та впровадження примусових механізмів;
- відсутність стратегічного підходу в питанні наближення до правового поля ЄС.

Отже, проведений аналіз правових механізмів державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами дозволяє нам зробити такі висновки: по-перше, визначити обсяги, розташування і темпи утворення відходів, їхній склад та властивості; по-друге, зробити аналіз

умов і закономірностей використання первинної і вторинної сировини, стану сировинного ринку, обґрунтування концепції пріоритетних напрямів і масштабів розвитку вторинного ресурсокористування, цільових програм; по-третє, розробити нові і вдосконалити діючі технології та виробничі схеми утилізації відходів та уточнити їх класифікацію; по-четверте, забезпечити селективне складування відходів за їх властивостями та консервації цінних ресурсних відходів (створення техногенних родовищ).

Важливим завданням державних органів залишається наукове і науково-технічне забезпечення розширення вторинного ресурсокористування як генерального напрямку політики ресурсозбереження. З цією метою необхідно забезпечити фінансування відповідних науково-дослідних робіт, створити ресурсно-технологічний банк даних вторинних ресурсів та посилити організаційну та координаційну роботу уповноважених органів.

Конче потрібно змінити загальнодержавну політику стосовно поводження з відходами, ключовим елементом якої має стати створення єдиної системи управління всіма видами відходів з відповідним законодавчим урегулюванням. Головним завданням системи управління відходами є зменшення кількості побутових відходів. Погоджуючись з науковцями (І. Дрозд, В. Коломієць та ін.), вважаємо, що централізований орган управління у галузі комплексного поводження з відходами має розв'язати такі першочергові завдання: 1) детальна інвентаризація відходів в Україні, комплексна перевірка організованих та неорганізованих місць вилучення відходів з метою оцінки їх технічного стану, наявності та якості природозахисних бар'єрів, проектної, дозвільної, експлуатаційної та облікової документації, структури відходів та їх обсягів за групами токсичності; 2) формування єдиної державної системи обліку відходів, до якої входять державні реєстри відходів, державні кадастри об'єктів утворення відходів, об'єктів обробки та утилізації відходів і об'єктів зберігання та захоронення відходів; 3) розвиток на основі новітніх технологій індустрії обробки й утилізації відходів виробництва та споживання з їх максимально можливим використанням як джерела вторинних ресурсів.

Реалізація наведених заходів сприятиме впровадженню такої системи господарювання, за якої економічне зростання не супроводжуватиметься деградацією природи. Для досягнення позитивних результатів у сфері поводження з відходами необхідним є здійснення вагомих управлінських, організаційних, інституціональних та господарських/комерційних заходів. Це можливо лише за умови чіткого розмежування та розподілу обов'язків між різними зацікавленими сторонами.

Література:

1. Закон України "Про відходи" від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР //

www.rada.gov.ua.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами” від 4 березня 2004 р. № 265 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10.

3. Постанова Кабінету міністрів України “Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини” від 26 липня 2001 р. № 915 (із змінами, внесеними згідно з постановами КМ: № 1069 (1069-2002-п) від 25.07.2002.; № 1084 (1084-2002-п) від 26.07.2002.; № 1844 (1844-2003-п) від 26.11.2003.) // www.rada.gov.ua

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення” від 6 жовтня 2005 р. № 2967-1У // ВВР України. – 2005. – № 49.

5. Белоусов А.И., Панков С.А. Экономические методы управления утилизацией твердых бытовых отходов // Вестник ТГУ. – Сер. 6: Экономика. – 2004. – № 2. – С. 74 – 85.

6. Дрозд І.П., Коломієць В.І. Основні завдання управління відходами в Україні у контексті екологічної безпеки // Сотрудничество для решения проблемы отходов: Матеріали міжнар. конф. // <http://www.waste.com.ua>.

7. Загоруй Я. Проблема стічних вод // <http://www.highway.com.ua>.

8. Національна стратегія поводження з твердими побутовими відходами в Україні // <http://ukrwaste.com.ua>.

9. Слесаренко С.Ф., Юрескул В.О. Участь громадськості в реалізації положень законодавства України в сфері роздільного збирання твердих побутових відходів // Матеріали міжнародної конференції “Сотрудничество для решения проблемы отходов” // <http://www.waste.com.ua>.

Надійшла до редколегії 1.02.2008 р.