

УДК 342.95

Кравченко Михайло Георгійович –

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри теоретичної юриспруденції, юридичний інститут,
КНЕУ імені Вадима Гетьмана
<https://orcid.org/0000-0002-3909-4599>

Mykhailo H. Kravchenko –

doctor of juridical sciences, senior researcher,
professor of the Department of Theoretical Jurisprudence, Institute of Law,
Kyiv National Economics University named after Vadym Hetman
(54/1, Prospect Peremogy, Kyiv, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-3909-4599>

Стратегія та тактика державної політики у сфері управління відходами в Україні

Стаття присвячена дослідженню стратегії та тактики державної політики у сфері управління відходами в Україні. Констатовано те, що державна політика у цій сфері отримала новий імпульс після прийняття Закону України «Про управління відходами», Національної стратегії управління відходами до 2030 року та Національного плану управління відходами до 2030 року. Останні два нормативно-правові акти регулюють стратегію та тактику державної політики у цій сфері публічного адміністрування. На підставі проведеного дослідження визначені пріоритетні напрями розвитку державної політики у цій сфері публічного адміністрування у повоєнний період.

Ключові слова: безхазяйні відходи, енергетична система, енергонезалежність, забруднення, земельні ресурси, інформаційна система, механізм, публічне управління, правове регулювання, оброблення відходів, перероблення сміття, побутові відходи, право навколишнього природного середовища, природний ресурс, публічне адміністрування, реєстр, поводження з відходами, стихійні сміттєзвалища.

M.H. Kravchenko Strategy and Tactics of State Policy in the Field of Waste Management in Ukraine

The article is devoted to determination of ways to increase the effectiveness of the mechanism of implementation of state policy in the field of waste management in Ukraine.

The methodological basis of the research was general scientific and special legal research methods, and in particular: system-structural, structural-functional and logical research methods.

The literature used during the research is devoted to General and Special Administrative Law, environmental law and waste management in the Federal Republic of Germany. The information on waste management in Austria, and in particular in the city of Vienna, was of particular importance for the research results.

As a result of the conducted research, the following conclusions can be drawn:

In Ukraine, the foundation has been laid for the construction of European-style public administration in the field of waste management. The basic documents that lay this foundation are the profile Law of Ukraine "On Waste Management", the National Waste Management Strategy until 2030 and the National Waste Management Plan until 2030. The last two legal acts regulate the strategy and tactics of state policy in this area of public administration.

Reforming the sphere of waste management in Ukraine involves the practical implementation of a number of ideas, in particular: building a closed-loop economy, implementing a waste management hierarchy, effective functioning of an integrated waste management system, extended producer responsibility, integration into the EU waste market and the European waste management system.

The priority areas of state policy in the field of waste management in Ukraine should be: development of a system of waste sorting stations and plants for the disposal of various types of waste; educational work among the population regarding the necessity of waste sorting; fight against spontaneous landfills and violators of legislation in the field of waste management, activation of municipalities in the development of municipal waste

management strategies; attraction of investments, in part, implementation of low-waste production technologies, as well as the use of raw materials that are completely recycled/utilized without harming the environment.

Keywords: *stray waste, energy system, energy independence, pollution, land resources, information system, mechanism, public administration, legal regulation, waste treatment, waste processing, household waste, environmental law, natural resource, public administration, register, handling with waste, spontaneous landfills.*

Постановка проблеми. Будь-який напрям державної політики не може бути ефективним без чіткої системи стратегічних цілей та завдань, які мають бути досягнуті в результаті публічного адміністрування. Безперечно це повною мірою стосується сфери управління відходами в Україні. Саме чітко сформульована стратегія та тактика державної політики у цій сфері публічного адміністрування має забезпечити ефективність діяльності публічної адміністрації щодо реалізації цієї її функції.

Маємо відзначити те, що тривалий час публічні адміністрування у цій сфері здійснювалося без офіційно закріпленої стратегії державної політики щодо управління побутовими відходами. При цьому, завдання щодо розробки державної політики у сфері поводження з відходами було визначено на рівні доручення Президента України «Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами» [1]. На жаль, це доручення так і не призвело до формування стратегії державної політики у цій сфері. Лише у 2017 році у зв'язку із ґрунтовним реформуванням сфери поводження з відходами в Україні було затверджено Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року [2]. Цей документ з'явився насамперед завдячуючи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління відходами, яке було передбачено як вимога щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3]. Після затвердження цієї Національної стратегії минуло вже понад шість років. Отже, є змога проаналізувати ефективність реалізації завдань та цілей цієї національної стратегії, а також публічного адміністрування у сфері управління відходами в Україні в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При проведенні дослідження нами була проаналізована література, присвячена:

по-перше, екологічному праву [4, 5];

по-друге, Загальному та Особливому адміністративному праву [6, 7, 8, 9, 10];

по-третє, управлінню відходами у Федеративній Республіці Німеччина [11, 12, 13].

Невирішені раніше проблеми. Центральною проблематикою, яка визначає спрямування цього дослідження, є відсутність реального реформування сфери управління відходами в Україні. Насамперед, в Україні публічне адміністрування у сфері управління відходами не орієнтовано на ті базові принципи, які закладені в основу функціонування цієї сфери в країнах-членах Європейського Союзу.

Мета статті полягає у визначенні шляхів підвищення ефективності механізму реалізації державної політики у сфері управління відходами в Україні.

Виклад основного матеріалу. Наше дослідження ми б хотіли почати із того, що сама концепція управління відходами (waste management) не зародилася в Україні. Інакше кажучи, ця концепція була сформована в країнах західної Європи, які хотіли не тільки вирішити проблему відходів як фактору, що негативно впливає на навколишнє середовище, але й ефективно використати їхній ресурсний потенціал. Адже в основі управління відходами закладена ідея раціонального використання відходів будь-якого типу, насамперед, як ресурсу, сировини для виробництва товарів, джерела енергій тощо. Цей підхід суттєво відрізняється від вітчизняного підходу щодо поводження з відходами, який був нормативно закріплений на рівні Закону України «Про відходи» [14]. В кінцевому підсумку цей підхід зводився до визнання відходів як фактору, який негативно впливає на навколишнє природне середовище та передбачає утилізацію таких відходів або їхнє захоронення на відповідних полігонах. На наше глибоке переконання, такий підхід є тупиковим, адже він призвів до того, що фактично не використовувався ресурсний потенціал відходів, а переважна частина тих відходів, які утворювалися в Україні, захоронювалися на різних типах полігонів.

Для того, аби мати чітке уявлення про те, на що має бути спрямована державна політика у сфері управління відходами в Україні, ми маємо проаналізувати ті базові принципи та ідеї, які покладені в основу управління відходами в країнах-членах Європейського Союзу. Аналіз профільної зарубіжної літератури дає змогу говорити про наступні базові принципи управління відходами:

попередження утворення відходів. У цій частині йдеться про раціональний підхід до утворення відходів [11]. Маємо відзначити те, що жодне суспільство не може функціонувати без утворення відходів. На жаль, утворення відходів є неодмінним наслідком функціонування будь-якого народу, будь-якої країни світу. Отже, логічним є висновок про те, що управління відходами є вічною функцією публічної адміністрації. Водночас утворення відходів має бути контрольованим. Тобто, усі ті матеріали, речовини, деталі, які мають стати відходами, мусять вироблятися у тій кількості, яка об'єктивно необхідна суспільству. Крім того, усі матеріали які використовуються для створення будь-якої продукції, мають перероблятися на 100%. Інакше кажучи, неприпустимо створювати матеріали, речовини та товари, щодо яких не існує технологій з їхньої повної переробки та утилізації;

підготовка відходів до повторного використання. Цей принцип є підґрунтям використання ресурсного потенціалу відходів. У цій частині йдеться про максимальне повторне використання будь-яких відходів доти, доки вони не втратять свої корисні властивості та можуть бути лише утилізованими. Йдеться про так званий рециклінг відходів (recycling of waste). Неодмінною передумовою рециклінгу відходів є їхній роздільний збір. Саме роздільний збір відходів тими суб'єктами, які їх утворюють, є головною передумовою їхнього повторного використання. На жаль, в Україні система сортування та роздільного збору відходів, насамперед населенням, не є ефективною. Як наслідок, більша частина відходів, зокрема побутових, є не готовою для повторного використання. У той же час досвід Німеччини, Фінляндії, Норвегії та інших країн Європи свідчить про те, що ефективність сортування відходів населення складає біля 80% [12]. Безсумнівно, без належного функціонування

сортування та роздільного збирання відходів населенням України управління відходами в Україні буде неефективним;

відновлення відходів (у тому числі виробництва енергії) [12]. Однією із складових використання ресурсного потенціалу відходів є використання їх у якості палива для сміттєспалювальних заводів. В Україні мережа сміттєспалювальних заводів є незначною. Вона налічує п'ять подібних заводів, з яких працює лише один завод «Енергія» [15], що розташований у Києві. Певною альтернативою є досвід Австрії. Так, майже у центрі Відня працює сміттєспалювальний завод (Müllverbrennungsanlage Spittelau) Шпітенлау. Його функціонування є не лише екологічно чистим, але є забезпечує увесь центр Відня теплом [16];

видалення та утилізація відходів [12]. Маємо відзначити те, що в Європі утилізація відходів є останньою із операцій щодо управління відходами. Як правило, утилізації зазнають ті відходи, які не мають перспектив щодо їхнього повторного використання. Водночас утилізація передбачає екологічно чистий механізм спалювання відходів або їхнього захоронення на профільних полігонах;

формування фінансової основи управління відходами [13]. Управління відходами вимагає значних фінансових ресурсів, які акумулюються з різних джерел. Насамперед, йдеться про відповідальне ставлення кожного споживача товарів. Так, будь-яка приватна особа, коли набуває товар, автоматично сплачує певні кошти для утилізації у майбутньому використаного товару. Ці затрати закладені у ціну товару. Водночас є місце для ретроспективної відповідальності щодо тих приватних осіб та суб'єктів господарювання, які утворюють стихійні сміттєзвалища, не сортують відходи, забруднюють навколишнє природне середовище;

посилення стратегічного планування управління відходами на муніципальному рівні. Досвід Федеративної Республіки Німеччини та інших країн Європейського Союзу свідчить про те, що основною ланкою управління відходами в державі є саме муніципальний рівень [12]. Саме на муніципальному рівні створюються муніципальні стратегії управління відходами. Їхня перевага полягає у тому, що вони

максимально враховують особливості управління відходами в межах території відповідної територіальної громади. На наш погляд, саме цей напрям публічно адміністрування у сфері управління відходами в Україні має розвиватися;

роз'яснювальна робота серед населення [12]. Одним із основних завдань публічної адміністрації у сфері управління відходами є роз'яснювальна робота серед громадян різного віку щодо необхідності свідомого ставлення до сортування відходів, дбайливого ставлення до навколишнього природного середовища. На жаль, в Україні цей напрям діяльності публічної адміністрації знаходиться на надзвичайно низькому рівні. У перспективі необхідно активізувати цю роботу та через переконання, а не засоби юридичної відповідальності, забезпечити функціонування механізмів управління відходами в Україні.

Важливою подією у сфері управління відходами в Україні є прийняття Закону України «Про управління відходами» [17]. Цей Закон «поставив крапку» у дискусіях щодо того чи можливе управління відходами в Україні, чи ні. Перевагою цього закону є також те, що він заснований на положеннях Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» [18]. У цьому законі знайшли відображення прогресивні ідеї, які є основою управління відходами в Україні. Серед них: ієрархія управління відходами, загальні вимоги до управління відходами, розширена відповідальність виробника тощо [17].

Крім того, у 2019 році розпорядженням Уряду був затверджений «Національний план управління відходами до 2030 року» [19]. Фактично, це є тактичним документом, який має закласти механізми реалізації Національної стратегії управління відходами до 2030 року.

Маємо відзначити те, що введення в Україні режиму воєнного стану відкладає реалізацію більшості заходів, які визначені як у Національній стратегії управління відходами до 2030 року, так і у Національному плані управління відходами до 2030 року. Водночас маємо звернути увагу на декілька пріоритетних напрямів державної політики України у сфері управління відходами, яким має бути приділена належна увага після завершення режиму воєнного стану. Йдеться про наступне: розбудова системи сміттесортувальних станцій та заводів з

утилізації різних видів відходів; просвітницька робота серед населення щодо необхідності сортування відходів; боротьба із стихійними сміттєзвалищами та порушниками законодавства у сфері управління відходами; активізація муніципалітетів щодо розробки муніципальних стратегій управління відходами; залучення інвестицій у частині впровадження у виробництво технологій з низьким утворенням відходів, а також використання сировини, яка цілковито переробляється/утилізується без шкоди навколишньому середовищу.

Висновок. В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. В Україні закладений фундамент для побудови публічного адміністрування у сфері управління відходами європейського зразка. Базовими документами, які закладають цей фундамент, є профільний Закон України «Про управління відходами», Національна стратегія управління відходами до 2030 року та Національний план управління відходами до 2030 року. Останні два нормативно-правові акти регулюють стратегію та тактику державної політики у цій сфері публічного адміністрування.

2. Реформування сфери управління відходами в Україні передбачає реалізацію на практиці низки ідей, а зокрема: побудови економіки замкнутого циклу; реалізації ієрархії управління відходами; ефективного функціонування інтегрованої системи управління відходами; розширеної відповідальності виробників; інтеграції у ринок відходів ЄС та європейську систему управління відходами.

3. Пріоритетними напрямками державної політики у сфері управління відходами в Україні мають стати: розбудова системи сміттесортувальних станцій та заводів з утилізації різних видів відходів; просвітницька робота серед населення щодо необхідності сортування відходів; боротьба із стихійними сміттєзвалищами та порушниками законодавства у сфері управління відходами; активізація муніципалітетів щодо розробки муніципальних стратегій управління відходами; залучення інвестицій у частині впровадження у виробництво технологій з низьким утворенням відходів, а також використання сировини, яка цілковито переробляється/утилізується без шкоди навколишньому середовищу.

Список використаних джерел:

1. Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами: Доручення Президента України від 30.05. 2011 р. URL: <http://document.ua/shodo-pidvishennja-efektivnosti-realizaciyi-derzhavnoyi-poli-doc57197.html> (дата звернення: 24.09.2023).
2. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. №820-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80> (дата звернення: 24.09.2023).
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. №75. Ст.83.
4. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
5. Екологічне право України: підруч. / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Х.: Право, 2009. 328 с.
6. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
7. Загальне адміністративне право: підручник / за загальною редакцією Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 728 с.
8. Кравченко М.Г. Управління побутовими відходами в Україні (адміністративно-правовий вимір): монографія. Київ, 2019, 470 с.
9. Кравченко М. Г. Європеїзація муніципального управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 7–11.
10. Кравченко М. Г. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року як джерело екоресурсного права України. *Право і суспільство*. 2018. № 4, ч. 1. С. 173–178.
11. Municipal waste management in Berlin. URL: https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/abfallwirtschaft/downloads/siedlungsabfall/Abfall_Broschuere_engl.pdf (дата звернення: 24.09.2023).
12. Municipal waste management in Germany. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/germany-municipal-waste-management> (дата звернення: 24.09.2023).
13. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf>. (дата звернення: 24.09.2023).
14. Про відходи: Закон України від 05.04. 1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 24.09.2023).
15. Чи потрібні Україні сміттєспалювальні заводи? URL: <https://pay.vn.ua/articles/1114#:~:text> (дата звернення: 24.09.2023).
16. Müllverbrennungsanlage Spittelau. URL: https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/M%C3%BCllverbrennungsanlage_Spittelau (дата звернення: 24.09.2023).
17. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 року № 2320-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (дата звернення: 24.09.2023).
18. Про відходи та скасування деяких директив: Директива № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19.11.2008 р. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html> (дата звернення: 24.09.2023).
19. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. № 117-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 24.09.2023).

References:

1. Shchodo pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoi polityky u sferi povodzhennia z vidkhodamy: Doruchennia Prezydenta Ukrainy vid 30.05. 2011 r. URL: <http://document.ua/shodo-pidvishennja-efektivnosti-realizaciyi-derzhavnoyi-poli-doc57197.html> (data zvernennia: 24.09.2023).
2. Pro skhvalennia Natsionalnoi stratehii upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 r.: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.11.2017 r. №820-r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80> (data zvernennia: 24.09.2023).
3. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyim derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: Zakon Ukrainy vid 16 veresnia 2014 roku. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2014. №75. St.83.
4. Ekolohichne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk / za zah. red. Yu. S. Shemshuchenka. K.: TOV “Vydavnytstvo “Iurydychna dumka”, 2005. 848 s.
5. Ekolohichne pravo Ukrainy: pidruch. / za red. A.P. Hetmana ta M.V. Shulhy. Kh.: Pravo, 2009. 328 s.
6. Melnyk R.S. Zahalne administratyvne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh: navch. posib. Kyiv: Yurinkom Inter, 2018. 308 s.
7. Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk / za zahalnoi redaktsiiei R.S. Melnyka. Vydannia druhe. Odesa: Vydavnychi dim “Helvetyka”, 2023. 728 s.
8. Kravchenko M.H. Upravlinnia pobutovymy vidkhodamy v Ukraini (administratyvno-pravovy vymir): monohrafiia. Kyiv, 2019, 470 s.
9. Kravchenko M. H. Yevropeizatsiia munitsypalnoho upravlinnia pobutovymy vidkhodamy v Ukraini. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. *Yurydychni nauky*. 2018. Vyp. 4, t. 2. S. 7–11.
10. Kravchenko M. H. Natsionalna stratehiia upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 roku yak dzherelo ekoresursnoho prava Ukrainy. *Pravo i suspilstvo*. 2018. № 4, ch. 1. S. 173–178.
11. Municipal waste management in Berlin. URL: https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/abfallwirtschaft/downloads/siedlungsabfall/Abfall_Broschuere_engl.pdf (data zvernennia: 24.09.2023).
12. Municipal waste management in Germany. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/germany-municipal-waste-management> (data zvernennia: 24.09.2023).
13. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf>. (data zvernennia: 24.09.2023).
14. Pro vidkhody: Zakon Ukrainy vid 05.04. 1998 r. № 187/98-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> (data zvernennia: 24.09.2023).
15. Chy potribni Ukraini smittiespaliiuvalni zavody? URL: [https://pay.vn.ua/articles/1114#:~:text=\(data zvernennia: 24.09.2023\).](https://pay.vn.ua/articles/1114#:~:text=(data zvernennia: 24.09.2023).)
16. Müllverbrennungsanlage Spittelau. URL: https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/M%C3%BCllverbrennungsanlage_Spittelau (data zvernennia: 24.09.2023).
17. Pro upravlinnia vidkhodamy: Zakon Ukrainy vid 20.06.2022 roku № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (data zvernennia: 24.09.2023).
18. Pro vidkhody ta skasuvannia deiakykh dyrektyv: Dyrektyva № 2008/98/JeS Yevropeiskoho parlamentu ta Rady vid 19.11.2008 r. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html> (data zvernennia: 24.09.2023).
19. Pro zatverdzhennia Natsionalnoho planu upravlinnia vidkhodamy do 2030 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 liutoho 2019 r. № 117-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-%D1%80#Text> (data zvernennia: 24.09.2023).