

вого та вітчизняного досвіду стратегічного планування розвитку регіонів.

Реалізація вказаних напрямів спричинить посилення соціальної стійкості, яка матиме тенденцію до посилення, підвищиться рівень довіри та співпраці на всій території України.

Список використаних джерел

1. Амоша А. Угольная промышленность: время закладывать парки / А. Амоша, Д. Череватский // Зеркало недели. – 2015. – № 25. – С. 8.
2. Антонюк В.П. Антимодернізаційні процеси в Донецькій і Луганській областях та їх соціальні наслідки / В.П. Антонюк, О.Д. Прогнімак // Економічний вісник Донбасу. – 2015. – № 3 (41). – С. 17-26.
3. Возняк Г.В. Сучасні теорії та парадигми регіонального розвитку: практичний вимір для України // Глобальні та національні проблеми економіки / Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомилинського. – 2015. – Вип. 5. – С. 671-677.
4. Внутрішньо переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху: монографія / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ, 2016. – 448 с.
5. Ляшенко В.І. Україна XXI: неоіндустріальна держава або «крах проекту»? : монографія / В.І. Ляшенко, Є.В. Котов; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Полтава, 2015. – С. 63, 65.
6. Пушкар З. Стратегічне планування регіонального розвитку /З. Пушкар, Б. Пушкар // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2011. – Вип. 13. – С. 14-19.
7. Пріоритетні напрями стратегічного планування розвитку промисловості міста / М.О. Солдак // Економічний вісник Донбасу. – 2014. – № 3(37). – С. 25-29
8. Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 року: Розпорядження Донецької обласної державної адміністрації, Донецької обласної військово-цивільної адміністрації від 21 червня 2016 року № 498 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://document.ua/pro-strategiyu-rozvitku-doneckoyi-oblasti-na-period-do-2020--doc276236.html>.
9. Томарева-Патлахова В.В. Стимулювання інноваційно-технологічного розвитку регіонів / В.В. Томарева-Патлахова // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2012. – № 2. – С. 196-201.

Н. В. Трушкіна
канд. екон. наук,

І. М. Кочешкова

Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку інституціонального середовища важливу роль відіграє нормативно-правовий механізм, який створюється державою в контексті переходу до концепції сталого розвитку з метою стимулювання природоохоронної діяльності суб'єктів господарювання. Це відповідає Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», у якій за вектором безпеки передбачено розробку та реалізацію Програми збереження навколишнього природного середовища [1].

На даний час головною проблемою в сфері охорони навколишнього природного середовища визнано вдосконалення системи управління промисловими відходами. Основні кроки з вирішення даної проблеми прописано в документі ООН «Глобальні цілі сталого розвитку 2030», в якому зазначено про доцільність впровадження заходів з управління переробкою відходів, а також попередження, зменшення, переробки та повторного їх використання [2].

Відповідно до Цілей сталого розвитку 2016-2030 рр. забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, а також переходу до раціональних моделей споживання і виробництва можна досягти у результаті суттєвого зменшення обсягу відходів шляхом вживання заходів щодо запобігання їх утворенню, скорочення, переробки та повторного використання [3].

Нормативно-правові акти України містять ряд базових вимог щодо поводження з відходами, які відповідають деяким нормам європейського законодавства. Так, Закон України «Про відходи» в цілому враховує вимоги Рамкової Директиви 75/442/ЄС про відходи та Директиви про небезпечні відходи 91/689/ЄС. Одним із важливих напрямів співробітництва з питань охорони навколишнього середовища, сталого розвитку та зеленої економіки (за Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС), як зазначається, визнано управління відходами та ресурсами [4].

Отже, прийняття Закону України «Про відходи» та «Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» започаткувало якісно новий етап формування та розвитку системи управління відходами з урахуванням передового зарубіжного досвіду.

Однак процес розбудови нормативно-правової бази в Україні йде суперечливо. Національне законодавство значною мірою є фрагментарним, неповним або відмінним від відповідного законодавства ЄС. Існують такі недоліки, як невизначеність пріоритетності цілей і недостатній рівень інтеграції питань охорони навколишнього природного середовища у галузевій стратегії. Моніторинг наявних прогалин у нормативно-правовому полі показує, що багато питань з управління відходами в Україні залишаються неврегульованими, а окремі аспекти потребують подальшого реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На основі аналізу наукових джерел узагальнено основні положення вчених і фахівців з обраної теми:

– розглянуто систему нормативно-правового забезпечення господарських операцій з відходами підприємств, термінологічні проблеми регулювання сфери поводження з відходами [5; 6; 7];

– обґрунтовано необхідність розробки та прийняття спеціальних законопроектів, які регулюють діяльність, пов'язану із вторинними ресурсами (рециклінгом матеріалів); встановлено, що у рамках цих законів мають бути передбачені конкретні механізми їх реалізації [8];

– досліджено загальні принципи та схеми поводження з відходами в країнах ЄС та проблеми імплементації екологічної політики ЄС у сфері поводження з відходами в Україні [9];

– встановлено, що до актуальних завдань урегулювання на підзаконному рівні належить поводження з відходами електричного й електронного устаткування [10];

– запропоновано впровадити в Україні інтегрований дозвіл, який зобов'язує заявників використовувати найкращі практики поводження з відходами, що передбачено Директивою 2010/75/ЄС про промислові забруднення [11];

– запропоновано основні напрями господарсько-правового регулювання поводження з відходами: визначення статусу відходів як товару та сировини, особливостей функціонування ринку поводження з відходами та договірної діяльності в цій сфері, господарської компетенції суб'єктів відносин; забезпечення державно-приватного партнерства [12];

– надано пропозиції з удосконалення законодавства України щодо відходів в контексті Угоди про асоціацію [13];

– доведено, що відносини права власності на відходи регулюються нормами екологічного, цивільного та адміністративного права; обґрунтовано тезу про існування комплексного правового інституту права власності на відходи, який має свої власні принципи, що діють поряд із основоположними, загальноправовими та галузевими принципами права [14];

– обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення переліку платників і критеріїв визначення ставок податку за розміщення відходів [15].

Незважаючи на широке коло наукових досліджень з обраної теми, проблема нормативно-правового забезпечення розвитку сфери управління промисловими відходами потребує подальших наукових розробок. Все це значною мірою обумовило вибір теми даного дослідження та його цільову спрямованість.

Метою даного дослідження є аналіз діючих нормативно-правових документів з регулювання розвитку сфери управління відходами, виявлення їх недоліків і розробка пропозицій щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед основних екологічних проблем в Україні можна назвати відсутність чіткого розмежування природоохоронних і господарських функцій та недотримання законодавства з екологічних питань.

Визначено, що приведення у відповідність екологічного законодавства України з положеннями Acquis

communautaire (правової системи ЄС, яка включає акти законодавства, прийняті в рамках Європейського співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки), в першу чергу, необхідно здійснити контроль за поводженням з відходами [16].

Тому до ключових завдань національного законодавства про відходи віднесено [17]:

визначення основних принципів державної політики у сфері поводження з відходами;

правове регулювання відносин щодо діяльності у сфері поводження з відходами;

визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами, а також системи заходів, пов'язаних з організаційно-економічним стимулюванням ресурсозбереження;

забезпечення мінімального утворення відходів, розширення їх використання у господарській діяльності, запобігання шкідливому впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

У ст. 1 Закону України «Про відходи» визначено зміст терміна «поводження з відходами» як «дій, спрямованих на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення» [17].

Отже, до процесів поводження з відходами віднесено такі, як збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення (перероблення), утилізація, видалення, знешкодження і захоронення (рис. 1).

У законодавстві України також зустрічається термін «розміщення відходів», під яким розуміється «зберігання та захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах» [17].

Розміщення відходів розглядається також як «постійне (остаточне) перебування або захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об'єктах (сховища, полігони, комплекси, споруди, ділянки)» [18].

Аналіз показує, що більшість нормативно-правових документів, які регулюють розвиток сфери управління відходами, не кореспондують один з одним. При цьому до процесів поводження з відходами, як правило, віднесено обробку (переробку), утилізацію та захоронення відходів (табл. 1).

Доцільним є розробка концепції управління з промисловими відходами в Україні. Разом з тим ні в одному законодавчому документі не розглянуто весь перелік функцій управління (табл. 2).

У діючих актах, як правило, до функцій управління віднесено контроль й облік. При цьому виявлено, що у Законі України «Про відходи» використано і контроль, і нагляд. Так, у ньому вказано про контроль за операціями поводження з відходами та нагляд за місцями видалення [17].

Іноді контроль і облік відносять не до функцій управління, а до процесів поводження з відходами. Наприклад, у Кодексі України про надра зазначено, що при переробці мінеральної сировини повинні забезпечуватися: раціональне використання відходів переробки (шламу, пилу); складування, облік і зберігання відходів виробництва; облік і контроль за розподілом корисних компонентів [27].

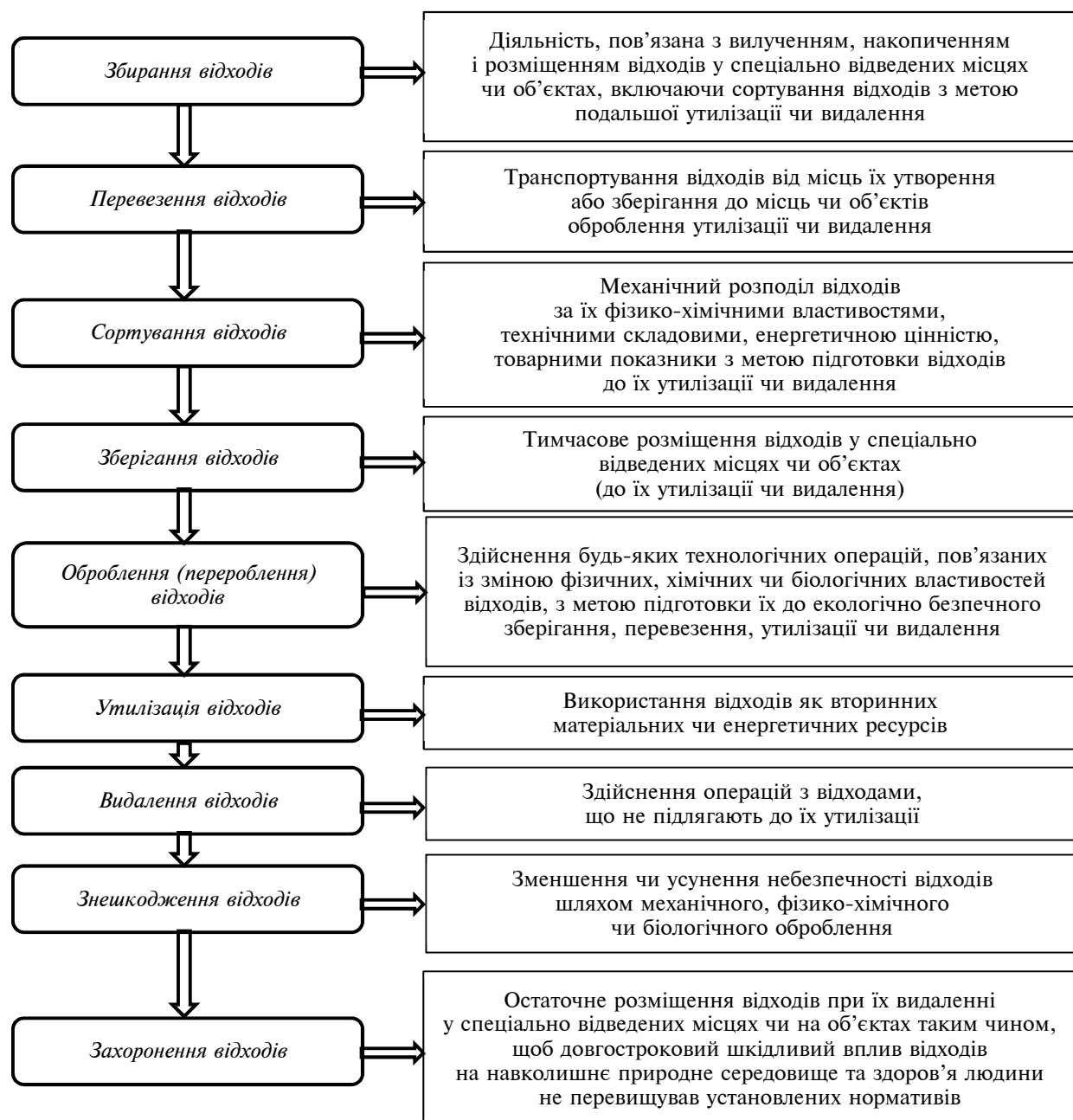


Рис. 1. Перелік процесів поводження з відходами згідно з Законом України «Про відходи» (побудовано за даними [17])

Таблиця 1

Процеси поводження з відходами в діючих нормативно-правових актах

Перелік	Законодавчі документи											
	[16]	[17]	[18]	[19]	[20]	[21]	[22]	[23]	[24]	[25]	[26]	[27]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Збирання		+			+			+	+			
Накопичення						+						
Перевезення		+						+			+	
Сортування	+	+		+								
Зберігання		+		+		+		+		+	+	
Попередня обробка											+	
Оброблення (перероблення)	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	
Кондиціонування											+	
Утилізація	+	+		+	+	+			+	+		+

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Видалення		+		+						+		
Знешкодження		+		+						+		+
Захоронення	+	+		+	+	+			+	+	+	+
Розміщення		+	+									

Складено авторами.

Таблиця 2

**Перелік функцій управління відходами,
який застосовується в нормативно-правових актах**

Функції управління	Законодавчі документи							
	[16]	[17]	[20]	[21]	[23]	[25]	[26]	[27]
Прогнозування		+			+			
Планування				+				
Організація								
Облік		+			+		+	+
Контроль	+	+	+	+	+	+	+	+
Нагляд		+						
Аналіз				+				
Моніторинг		+						
Регулювання								

Складено авторами.

Сучасні умови господарювання вимагають застосування рециклінгу як технології вторинного використання відходів. Однак у діючих нормативно-правових документах не зустрічається термін «рециклінг відходів», а зазначено про повторну переробку або раціональне використання відходів (рис. 2).

Так, у Гірничому законі України серед основних екологічних вимог у сфері проведення гірничих робіт визнано раціональне використання мінеральних відходів порідних відвалів (сховищ) для повторної переробки на основі широкого застосування новітніх технологій [20].



Рис. 2. Перелік нормативно-правових документів, у яких прописано про повторну переробку та вторинне використання відходів (побудовано на основі [2; 3; 16; 17; 20; 24; 27; 28])

Разом з цим у ст. 35 «Запобігання шкідливому впливу гірничих робіт» і ст. 36 «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки при проведенні гірничих робіт» розділу «Особливості екологічної безпеки гірничих робіт» нічого немає про управління відходами на засадах рециклінгу.

При реформуванні енергетичного сектору передбачається створити основи для розбудови системи утилізації відходів ПЕК, які полягають у:

внесенні змін до нормативно-правових актів щодо стимулювання власників та потенційних споживачів до збільшення обсягів утилізації відходів;

забезпеченні впровадження новітніх технологій та обміну інформацією щодо утилізації відходів ПЕК;

завершенні будівництва сховищ відпрацьованого ядерного палива та високорадіоактивних відходів його переробки [29].

В Енергетичній стратегії України до 2035 року до основних заходів для реалізації стратегічних цілей у сфері охорони довкілля віднесено:

створення системи стимулювання використання відходів як джерела енергії для виробництва теплової та електричної енергії;

проведення комплексу пошукових робіт на перспективних територіях, придатних для розміщення установок задля захоронення радіоактивних відходів у глибинних геологічних формаціях [29].

З метою раціоналізації та оптимізації природокористування необхідним є технологічне переоснащення виробництва шляхом мінімізації утворення відходів [16]. При цьому нічого не вказано, як саме планується мінімізувати утворення відходів, які технології мають використовуватися.

Згідно із ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено, що суб'єкти права власності на відходи повинні вживати ефективних заходів для зменшення обсягів утворення відходів, а також для їх утилізації, знешкодження або розміщення [24]. Разом з тим не розкрито зміст цих заходів.

У Кодексі України про надра вказано, що при розробці родовищ корисних копалин мають забезпечуватися раціональне використання відходів виробництва [27].

У ст. 15 Закону України «Про екологічну експертизу» зазначено про забезпечення комплексної переробки, утилізації і ефективного використання відходів виробництва [28].

Проведений аналіз свідчить, що актуальною є проблема фінансування заходів з управління відходами та пошук оптимальних джерел. Так, у ст. 41 Закону України «Про відходи» до джерел фінансування віднесено кошти виробників та їх власників, місцевих бюджетів, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільні внески підприємств, установ, організацій, а також кошти державного бюджету України [17].

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. При цьому фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок державного бюджету, місцевих

бюджетів, коштів підприємств, добровільних внесків, фондів охорони навколишнього природного середовища [24].

Заходи щодо поводження з радіоактивними відходами фінансуються за рахунок коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами (формується на основі коштів, які надходять від екологічного податку), а також благодійних та інших внесків юридичних і фізичних осіб [26].

Висновки. У результаті дослідження встановлено, що діюча нормативно-правова база з управління відходами є недосконалою. Законодавство України не враховує особливості управління відходами та напрямів і механізмів, пов'язаних з рециклінгом відходів.

У зв'язку з цим до прийнятих нормативно-правових актів необхідно включити терміни «управління відходами» і «рециклінг відходів».

Серед реформ і програм, які мають у першу чергу реалізовуватися, не включено Програми збереження безпечного стану довкілля і відповідно не розкрито зміст екологічних заходів і механізмів їх фінансування.

До розділу VI «Заходи і вимоги щодо запобігання або зменшення утворення відходів та екологічно безпечного поводження з ними» Закону України «Про відходи» слід внести ряд змін і доповнень, а саме:

– включення комплексу заходів з мінімізації обсягів утворення відходів;

– вирішення проблеми управління відходами доцільно розписати за різними варіантами, що принципово відрізняються технологією поводження;

– розробка і впровадження рециклінгу як технології вторинного використання відходів;

– доповнення переліку фінансових механізмів реалізації публічно-приватного партнерства в сфері управління відходами.

У Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року зазначено про необхідність розробки законопроектів про відходи та вторинні ресурси, а також управління відходами видобувної промисловості [21].

Таким чином, до пріоритетних напрямів удосконалення управління відходами можна віднести:

– забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно інноваційних методів, інструментів і засобів поводження з відходами;

– сприяння створенню об'єктів логістичної інфраструктури;

– реалізація всього переліку функцій управління відходами як безперервного процесу;

– розробка фінансового механізму застосування публічно-приватного партнерства на основі залучення приватних інвестицій та інших позабюджетних джерел фінансування у сферу управління відходами.

Список використаних джерел

1. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

2. Глобальні цілі сталого розвитку 2030 / Офіційний сайт ООН в Україні. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цїлі_web.pdf.

3. Цілі сталого розвитку 2016–2030 рр. / Офіційний сайт ООН в Україні. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/oon-v-ukraine>.
4. Навколишнє середовище / Економічне та галузеве співробітництво: розділ 5 // Економічний компонент Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/ua/Ukraine_EU_project/materials/AA_title_5/industry_entrepreneurship.
5. Деєва Н.Є. Інституційні заходи регулювання поведінки з електронними відходами / Н.Є. Деєва, Ю.Є. Шулаєва // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2010. – Вип. 22. – С. 172–178.
6. Міщенко В.С. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В.С. Міщенко, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. – К.: ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 192 с.
7. Романчук К.В. Напрями облікового забезпечення та регулювання господарських операцій підприємств у сфері поводження з відходами / К.В. Романчук, К.В. Шиманська // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – 2013. – Вип. 3 (27). – С. 281–296.
8. Міщенко В.С. Нормативно-правові та економічні аспекти поводження з відходами в Україні [Електронний ресурс] / В.С. Міщенко, Г.П. Виговська. – Режим доступу: <http://waste.ua/eco/2012/waste-management/legislation>.
9. Лоева І.Д. До проблеми імплементації політики ЄС у сфері поводження з відходами в Україні / І.Д. Лоева, М.О. Караман // Вісник Одеського державного екологічного університету. – 2014. – Вип. 18. – С. 43–47.
10. Годована І.П. Стан та напрямки вдосконалення системи управління відходами в Україні / І.П. Годована, Г.В. Костюк // Технології та дизайн. – 2014. – № 1(10). – С. 1–6.
11. Третяк Т.О. Правові питання дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами як засобу зменшення обсягу утворення відходів в Україні / Т.О. Третяк // Право і громадянське суспільство. – 2014. – № 1. – С. 90–101.
12. Зуєв В.А. Проблеми та перспективи розвитку господарсько-правового регулювання поводження з відходами в Україні [Електронний ресурс] / В.А. Зуєв // Право та інноваційне суспільство. – 2014. – № 1 (2). – С. 44–52. – Режим доступу: <http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Zuiev.pdf>.
13. Федунь М.В. Правове регулювання поводження з відходами згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом / М.В. Федунь // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер. Юриспруденція. – 2015. – № 13. – Т. 2. – С. 124–126.
14. Цалин Р.В. Принципи правового регулювання відносин права власності на відходи в Україні / Р.В. Цалин // Право і суспільство. – 2015. – № 6. – Ч. 3. – С. 107–112.
15. Трегуб О.А. Податок за розміщення відходів як складова економіко-правового забезпечення поводження з ними / О.А. Трегуб // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 4. – С. 97–100.
16. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
17. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР (із змін., редакція від 18.12.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-ВР>.
18. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (із змін., редакція від 10.09.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
19. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI (із змін., редакція від 24.05.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
20. Гірничий закон України від 06.10.1999 р. № 1127-XIV (із змін., редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>.
21. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження Кабінету міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/I_doc2.nsf/link1/KR170820.html.
22. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV (із змін., редакція від 24.05.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
23. Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 17.09.2008 р. № 516-VI (із змін., редакція від 15.11.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/516-17>.
24. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (із змін., редакція від 18.12.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
25. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.
26. Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 30.06.1995 р. № 255/95-ВР (із змін., редакція від 01.01.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/255/95-ВР>.
27. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР (із змін., редакція від 01.01.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/132/94-ВР>.
28. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР (із змін., редакція від 04.08.2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-ВР>.
29. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: Розпорядження Кабінету міністрів України від 18.08.2017 р. № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-р>.