

КОЗИН А. О.,

доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу
актуальних питань філософії права
та юридичної лінгвістики
(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.6>

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕЯКИМИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Наукова стаття присвячена визначенню особливостей виконання повноважень органами місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами під час правового режиму воєнного стану в Україні з порівнянням зарубіжного досвіду. Визначено, що питання поводження з відходами здебільшого належить до повноважень муніципальної влади, зокрема організацією поводження з відходами на території конкретної громади займається відповідний орган місцевого самоврядування шляхом, зокрема, укладання договорів з суб'єктами господарювання у частині організації визначеного процесу; здійсненні контролю за таким процесом і результатами тощо. Наведено стратегічні повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування у питанні планування поводження з відходами та вирішення проблемних питань у разі неможливості забезпечення виконання таких повноважень на території, що потребує уваги, та де мають бути фактично реалізовані відповідні повноваження. Досліджено практику поводження з відходами у громадах, що знаходяться близько до бойових дій, та проаналізовано виконання у таких громадах відповідних повноважень. Визначено способи недопущення екологічних проблем у громадах, що наразі окуповані та відносно яких складно забезпечити реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами. Наведено зарубіжний досвід виконання органами місцевого самоврядування повноважень у сфері поводження з відходами у громадах, в яких велись чи ведуться бойові дії, за результатами чого виокремлено позитивний досвід. Проаналізовано позитивні аспекти зарубіжного досвіду поводження з відходами під час воєнного стану у громадах, де ведуться бойові дії, та запропоновано реалізувати позитивну практику в таких самих українських громадах. Запропоновано і інші шляхи удосконалення функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, поводження з відходами, зарубіжний досвід поводження з відходами, поводження з відходами в громадах під час воєнного стану.*

Kozin A. O. Problems of ensuring execution of authorities by some local government bodies in the field of waste management during the period of marital state

The scientific article is devoted to the determination of the peculiarities of the exercise of powers by local self-government bodies in the field of waste



management during the legal regime of martial law in Ukraine with a comparison of foreign experience. It was determined that the issue of waste management mostly belongs to the powers of the municipal authorities, in particular, the organization of waste management in the territory of a specific community is handled by the relevant local self-government body by, in particular, concluding contracts with business entities in the part of the organization of the specified process; implementation of control over such process and results, etc. The strategic powers of state bodies and local self-government bodies in the matter of planning waste management and solving problematic issues in the event of the impossibility of ensuring the implementation of such powers in the territory that needs attention and where the relevant powers should actually be implemented are given. The practice of waste management in communities close to hostilities was studied, and the implementation of relevant powers in such communities was analyzed. Ways to prevent environmental problems in communities that are currently occupied and in relation to which it is difficult to ensure the implementation of the powers of local self-government bodies in the field of waste management have been determined. The foreign experience of local self-government bodies exercising their powers in the field of waste management in communities in which hostilities have been or are being fought is presented, as a result of which positive experience has been singled out. The positive aspects of the foreign experience of waste management during martial law in communities where hostilities are taking place were analyzed, and it was suggested to implement positive practices in the same Ukrainian communities. Other ways of improving the functioning of local self-government under martial law in the field of waste management are also proposed.

***Key words:** local self-government, local self-government bodies, waste management, foreign experience in waste management, waste management in communities during martial law.*

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення країни-агресора на територію України з 24 лютого 2022 року і до сьогодні спричинює перешкоди, а подекуди унеможливорює стабільну роботу різних органів, організацій, підприємств і установ, зокрема, у сфері поводження з відходами на території громад, де ведуться активні бойові дії та на території окупованих громад.

Перешкоди полягають у відсутності доступу до окупованих територій, у відсутності механізмів забезпечення безпеки на території громад, де ведуться бойові дії, а також у наявності значних обсягів специфічних відходів (пошкоджені та покинуті транспортні засоби й обладнання, уламки снарядів, побутові, медичні відходи, деякі з яких можуть бути токсичними).

Оскільки складена ситуація містить ризики негативних наслідків, центральним органом виконавчої влади у цій сфері Міндовкілля надано оцінку, відповідно до якої зазначено, що обсяги відходів перевершили масштаби, які не спостерігались на території Європи з часів Другої світової війни (знищена військова техніка – понад 325 тис. тонн.; руйнація житлових будівель – близько 6,8 тис. житлових будинків (попередні оцінки Мінінфраструктури); на деокупованих українських територіях зафіксовано близько 15,2 млрд. тонн відходів тощо [1].

Управління відходами визначено законодавчо як комплекс заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів; а з метою формування конкурентного середовища у сфері управління відходами органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не повинні вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію у сфері відповідно управління відходами [2].



Здебільшого організацією та контролем за процесом поводження з відходами здійснюють органи місцевого самоврядування, однак у період воєнного стану реалізація відповідної діяльності ускладнена, потребує дослідження способів стабілізації процесу поводження відходів, а подекуди проблеми, що виникають під час здійснення таких повноважень органами місцевого самоврядування досить складно вирішити, що і складає актуальність вищезазначеного питання та потребує подальшого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних з особливостями здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері поводження з відходами присвячені праці таких науковців як: Навроцький Р., Самойлов О., Кужель В., Калашнюк Ю., Бойченко С., Іванченко О., Фролов В., Яковлева А., Ладиченко В., Головка Л., Капшова О. та інших науковців.

Метою наукової статті є дослідити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами, зокрема, в умовах правового режиму воєнного стану, та визначити проблеми у забезпечення реалізації зазначених повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Органи місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України, визначено як ради та їх виконавчі органи. Місцеве самоврядування є правом та інструментом територіальної громади вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування закріплені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ» та іншими нормативно-правовими актами. Компетенція органів місцевого самоврядування є комплексом прав та обов'язків, що забезпечують реалізацію функцій і завдань місцевого самоврядування; повноваження органів місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами права й обов'язки органу місцевого самоврядування для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування.

Питання поводження з відходами найбільш детально закріплене Законом України «Про управління відходами», положеннями статті 26 якого за органами місцевого самоврядування закріплено забезпечення правової, організаційної й економічної складової частини, зокрема, до повноважень представницьких органів місцевого самоврядування належить: участь у реалізації визначеної політики, розробленні регіональних та затвердження місцевих планів управління відходами; вирішення питань щодо розміщення об'єктів оброблення відходів та створення пунктів роздільного збирання побутових відходів; за виконавчими органами місцевого самоврядування закріплені повноваження щодо розробки та реалізації місцевих планів управління відходами; а також організацію поводження з побутовими та відходами будівництва, знесення; визначення суб'єктів господарювання для реалізації вищезазначеної діяльності, визначення адміністратора з управління побутовими відходами; запровадження роздільного збирання з метою підготовки для повторного використання та рециклінгу побутових відходів; організація пунктів збирання, передання відходів, ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ, проведення роз'яснювальної роботи з місцевим населенням; затвердження норм надання послуги з управління побутовими відходами та встановлення спеціальних тарифів тощо [2]. Законами України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про благоустрій населених пунктів» за органами місцевого самоврядування також закріплено повноваження у сфері поводження з відходами [3; 4].

Статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено виключну компетенцію рад розв'язувати питання надання згоди на розміщення на території місць чи об'єктів для розміщення відходів; вирішувати питання поводження з небезпечними відходами у порядку, визначеному чинним законодавством; визначати на конкурсних засадах юридичних осіб, для збирання побутових відходів та перевезення побутових відходів у межах певної території відповідно до Порядку проведення конкурсу на надання послуг із вивезення побутових відходів тощо [5; 6].



Враховуючи сучасні міжнародні стандарти поводження з відходами та відсутність сучасного європейського воєнного досвіду поводження з відходами, пропонується проаналізувати досвід провідних зарубіжних країн у цій сфері. Зокрема, досвід Федеративної Республіки Німеччина є ефективним з огляду на визначення 90% домогосподарств міста Берліну у сортуванні сміття та відсутність відповідальності за недотримання такого правила поводження з відходами; ефективність досвіду Швейцарії полягає у формуванні та реалізації політики щодо заборони сміттєвих полігонів, адже відходи перероблюються, і ті, що переробити не вдається – спалюються (зокрема з метою опалення будинків та виробництва електрики). Такий досвід зробив Швейцарію одним з лідерів переробки відходів у Європі [7].

Сортування сміття не є обов'язковим, особа може відмовитись сортувати відходи заплативши за це 2–3 франки, тож її пакет зі сміттям має наклейку, яку було заздалегідь придбано [8].

Найефективнішим вважається досвід Швеції перероблювати більш як 99% своїх відходів. Крім цього, Швеція імпортує сміття для його подальшої переробки в добрива, пластичну сировину; їжа компостується і стає добривом чи біогазом; стічні води очищаються до питного стану; невідсортовані відходи спалюються для отримання тепла; попіл (15% від початкової ваги відходів) відправляють на переробку, залишки просівають для отримання гравію, що використовується при будівництві доріг; дим фільтрується через сухий фільтр і воду, а шлак використовується для покинутих шахт. Решта відходів, що складає 1% потрапляє на сміттєві звалища [9, с. 621–625].

Також для України є корисним досвід безвідходної економіки, який наразі розвивається у Фінляндії, зокрема, Третім національним фінським планом по відходам на 2017–2023 роки покладено відповідальність за управління твердими побутовими відходами на муніципалітети, збір відходів передано на аутсорс; збір твердих побутових відходів здійснюється у окремих будівлях, у пунктах роздільного збору; у автоматизованих пунктах прийому відходів за гроші. Збір коштів за переробку твердих побутових відходів є джерелом наповнення місцевих бюджетів; сортовані відходи коштують дешевше [10, с. 45–50].

По території України, внаслідок воєнних дій, сформувались звалища пошкоджених автомобілів, непридатних для використання, що потребують утилізації. Для врегулювання складеної ситуації Україні необхідно стимулювати бізнес створювати утилізаційні підприємства через пільгові податкові ставки тощо. Досліджуючи зарубіжний досвід, варто зазначити, що кількість підприємств, що займаються утилізацією авто в зарубіжних країнах є досить великою, зокрема у Англії збором і демонтажем автомобілів займаються понад 2500 юридичних осіб, понад 30 середніх заводів; у Франції – понад 2 тисячі юридичних осіб, що займаються утилізацією і 40 середніх заводів; у Германії – понад 15000 пунктів прийому, 1200 юридичних осіб по утилізації і 47 середніх заводів. Рівень переробки автомобілів у деяких зарубіжних країнах також високий, зокрема у США близько 95% зношених автомобілів переробляється, у країнах Європейського Союзу зазвичай переробляється більше 70% [11; 12].

Наразі в Україні зареєстровано лише 1987 суб'єктів господарювання, що можуть займатися переробленням металевих і неметалевих відходів і брухту у вторинну сировину за допомогою механічних або хімічних процесів трансформації в рамках відновлення відсортованих відходів [13].

Варто зазначити, що Закон України «Про управління відходами» був прийнятий вже після повномасштабного вторгнення у червні 2022 року та закріпив низку нових та дуже важливих повноважень за органами місцевого самоврядування, зокрема, врегульовано питання утилізації безхазяйних авто, які раніше не можна було без згоди власника утилізувати, такі авто стояли покинуті вулицями роками; та питання інформаційної політики, що має здійснюватись органами місцевого самоврядування на території відповідних громад, а наразі ці питання врегульовано на законодавчому рівні.

У наукових працях, що пропонують шляхи удосконалення політики поводження з відходами, часто зустрічають рекомендації, які враховані вищезазначеними новелами, зокрема,



мова йде про пропозиції запобігання виникненню відходів на муніципальному рівні шляхом проведення координаційної та інформаційної діяльності; освітньої діяльності (між суб'єктами на рівні громади тощо) [14, с. 38–45].

Крім цього, вищезазначеним Законом впроваджено ієрархію управління відходами, пріоритетними напрямками якої встановлено запобігання утворенню відходів, їх повторне використання та відновлення (рециклінг), і лише потім – видалення (захоронення на полігонах), які відповідають вимогам екологічної безпеки; змінено підходи до планування системи управління відходами на національному, регіональному та місцевому рівнях; закріплено відповідальність виробників; заплановано створення інфраструктури та об'єктів збирання та оброблення відходів, наближеної до стандартів ЄС; передбачено заходи удосконалення процесів управління відходами, особливості ліцензійної і дозвільної системи тощо.

Висновки. Управління відходами органами місцевого самоврядування під час воєнного стану ускладнене через відсутність доступу до окупованих територій та неможливості забезпечити безпеку суб'єктам господарювання, що реалізують господарську діяльність щодо погодження з відходами на тих територіях, де ведуться бойові дії. Однак, оновлене законодавство у сфері управління відходами та проаналізований успішний досвід зарубіжних країн має стати інструментами для забезпечення ефективного управління відходами на території України, наближення законодавства до міжнародних стандартів і побудови безвідходної економіки на прикладі успішних у цій сфері держав.

Лише посилене виконання вимог Закону України «Про управління відходами», зокрема проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням щодо виконання заходів, що приносить користь людині і довкілля через правильне поводження з відходами є успішним кроком у досягненні вищезазначеної мети. Враховуючи малу кількість сміттєпереробних підприємств на території України, на загальнодержавному рівні, слід передбачити заходи стимулювання підприємництва у цій сфері через зниження податкових ставок тощо.

Список використаних джерел:

1. Про організацію поводження з відходами, що утворилися внаслідок війни. Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/pro-orhanizatsiyu-povodzhennya-z-vidkhodamy-shcho-utvorylysy>
2. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>
3. Про житлово-комунальні послуги. Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>
4. Про благоустрій населених пунктів. Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text>
5. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
6. Порядок проведення конкурсу на здійснення операцій із збирання та перевезення побутових відходів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2023 р. № 918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2023-п#Text>
7. Для чого Швеція скуповує сміття? Світовий досвід боротьби зі звалищами. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2039097-dla-cogo-svecia-skupovue-smitta-svitovij-dosvid-borotbi-zi-zvalisami.html>
8. Як вирішили проблему сміття в Швейцарії. URL: <http://uduba.com/1452404/kak-reshili-problemu-musora-v-shveytsarii>
9. Навроцький Р. Л. Досвід країн Європейського союзу в сфері безпечного поводження з твердими побутовими відходами. *Економіка і суспільство*. Вип. 7. 2016. С. 621–625. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/7_ukr/105.pdf
10. Самойлов О. О. Зарубіжний досвід управління твердими побутовими відходами. *Економічна наука. Інвестиції: практика та досвід*. № 19. 2021. С. 45–50. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2021/10.pdf



11. Кужель В. П., Калашнюк Ю. В. Шляхи утилізації автомобілів, які відпрацювали свій строк. URL: <https://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/11117/749.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

12. Бойченко С. В., Іванченко О. В., Лейда Казимір, Фролов В. Ф., Яковлева А. В. (за редакцією професора С. В. Бойченка). Екологістика, рециклінг і утилізація транспорту : навчальний посібник. К.: НАУ, 2019. 266 с.

13. Каталог компаній України. Утилізація України. 38.32 Відновлення відсортованих відходів. *Юконترول*. URL: <https://catalog.youcontrol.market/utylizatsiia/38.32>

14. Ладиченко В. В. Муніципалітет як регулятор поведження з побутовими відходами. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 5. С. 38–45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_5_6

