

УДК 342.9+349.6+553.3/9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.11>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З БЕЗХАЗЯЙНИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Зайкова Лілія Миколаївна,
аспірант кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро, Україна)

Статтю присвячено актуальним питанням екологічної безпеки, зокрема, поведженню з безхазяйними відходами в Україні, що не мають власника або власник яких невідомий. Проаналізовано проблемні питання щодо наслідків відсутності власника таких відходів та положення Закону України «Про відходи», відповідно до яких власником безхазяйних відходів стає орган місцевого самоврядування, на території якого виявилися ці відходи, якщо він не прийняв заходів щодо виявлення власника. Звернуто увагу на те, що, поряд із фінансовими затратами, пов'язаними зі встановленням власника майна, на органи місцевого самоврядування покладаються витрати на збирання, перевезення й оброблення безхазяйних відходів суб'єктом господарювання у сфері управління відходами. У статті досліджено особливості процедур закупівлі послуг із ліквідації несанкціонованих звалищ, збирання, вивезення безхазяйних відходів, сміття, що здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» за кошти місцевого бюджету – платників податків відповідної територіальної громади. Проведено аналіз основних порушень, які допускаються під час здійснення процедури закупівлі із застосуванням переговорної процедури, що разом із неналежним вирішенням екологічної проблеми унеможливує раціональне та ефективне використання коштів, спричиняє істотну шкоду інтересам держави та територіальної громади щодо здійснення права комунальної власності, тобто права територіальної громади володіти та доцільно, економно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном (коштами), що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування і, як наслідок, не відповідає суспільному інтересу. Встановлено, що вирішення проблеми поведження з безхазяйними відходами повинно здійснюватися, перш за все, шляхом запровадження ефективного законодавчого регулювання цього питання, формування належного рівня екологічної культури населення, що має будуватися на дослідженні національних особливостей з урахуванням позитивного досвіду країн Європейського Союзу.

Ключові слова: безхазяйні відходи, органи місцевого самоврядування, публічні закупівлі, переговорна процедура закупівлі, замовник, додаткові аналогічні роботи та послуги.

PROBLEM ISSUES OF HANDLESS WASTE MANAGEMENT IN UKRAINE

Zaikova Liliia Mykolaivna,
Postgraduate Student at the Department
of Civil, Economic
and Environmental Law
(Dnipro University of Technology,
Dnipro, Ukraine)

The article is devoted to topical issues of environmental safety, in particular, the management of unmanaged waste in Ukraine, which has no owner or whose owner is unknown. Problematic issues concerning the consequences of the absence of the owner of such waste and the provisions of the Law of Ukraine "On Waste", according to which the owner of wasteless waste is the local government in which the waste was found, if he did not take measures to identify the owner. It is noted that in addition to the financial costs associated with establishing the owner of the property, local governments are responsible for the costs of collection, transportation and treatment of ownerless waste by the business entity in the field of waste management. The article examines the features of procedures for purchasing services for the elimination of unauthorized landfills, collection, removal of ownerless waste, garbage, carried out by local governments in accordance with the Law of Ukraine "On Public Procurement" from the local budget - taxpayers of the local community. An analysis of the main violations committed in the procurement procedure using a negotiated procedure, which, along with the improper solution of environmental problems, also prevents the rational and efficient use of funds, causes significant harm to the interests of the state and local community in exercising communal property rights. community to own, expediently, economically, effectively use and dispose at its own discretion and in their interests of property (funds) belonging to it, both directly and through local governments and as a consequence does not meet the public interest. It is established that the solution to the problem of wasteless waste management should be carried out, first of all, by introducing effective legislation on this issue, forming an appropriate level of environmental culture, which should be based on the study of national characteristics taking into account the positive experience of the European Union.

Key words: ownerless waste, local governments, public procurement, negotiated procurement procedure, customer, additional similar works and services.

Проблемні питання законодавчого регулювання механізмів поводження з безхазяйними відходами останнім часом є надзвичайно гострими для України. Поступове загострення екологічної проблеми неконтрольованого накопичення безхазяйних відходів, їх вплив на здоров'я людини та навколишнє природне середовище потребує подальшої актуалізації нормативно-правової бази в аспекті приведення у відповідність до європейських і світових стандартів. У статті ми спробуємо проаналізувати причини такого становища та визначити основні шляхи їх вирішення.

Враховуючи актуальність питання поводження з безхазяйними відходами, цю проблему досліджують багато науковців, зокрема Ю. Легеза, Л. Лемець, І. Дригваль, Н. Волошина, Н. Попович, О. Придатко, І. Смирнов, М. Мальований, Т. Антонова, Л. Дергачова, О. Березюк, Р. Цалин та інші. Наукове завдання статті полягає у визначенні основних причин реально катастрофічного екологічного стану поводження з безхазяйними відходами в Україні.

Метою статті є визначення основних шляхів вирішення проблеми поводження з безхазяйними відходами.

Проблема екологічної безпеки, яка нині загострюється внаслідок утворення великих обсягів відходів, потребує особливої уваги. Наразі утворення відходів і поводження з ними залишаються надзвичайно гострими для України. Поряд із щорічним збільшенням обсягу накопичених в Україні відходів за усіма класами небезпеки, який вже в минулому році досяг майже 12 млн. тонн [1], з'являється безліч стихійних звалищ побутових відходів, які вже стали частиною міських і приміських територій. Нині це десятки тисяч несанкціонованих звалищ, на яких безконтрольно зберігаються не тільки побутові, але й будівельні та інші небезпечні відходи [2].

Такі звалища є серйозним джерелом забруднення не тільки тисяч гектарів земельних ділянок, але й повітряного та водного середовища. Саме тому особливої уваги потребують питання належного обліку безхазяйних відходів, їх своєчасного виявлення, встановлення причин їх утворення, розроблення заходів щодо недопущення їх утворення надалі та перероблення й утилізації таких накопичених відходів [3].

Окремому державному обліку підлягають безхазяйні відходи. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про відходи», безхазяйними вважаються відходи, що не мають власника або власник яких невідомий [4].

У разі визначення власника відходів відповідно до положень, визначених Порядком виявлення та обліку безхазяйних відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1217 [5], він несе повну відповідальність за додержання умов поводження з ними та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище.

В іншому випадку, відповідно до положень Закону України «Про відходи», власником безхазяйних відходів стає орган місцевого самоврядування, на території якого виявилися ці відходи, якщо він не прийняв заходів щодо виявлення власника. Це створює додаткові фінансові проблеми для органів місцевого самоврядування під час практичної реалізації цього положення.

Поряд із фінансовими затратами, пов'язаними із встановленням власника майна, на органи місцевого самоврядування покладаються витрати на збирання, перевезення й оброблення безхазяйних відходів суб'єктом господарювання у сфері управління відходами. В цьому випадку органами місцевого самоврядування використовується такий інструмент управління коштами місцевого бюджету, як публічні закупівлі.

Процедура закупівлі послуг із ліквідації несанкціонованих звалищ, збирання та вивезення безхазяйних відходів і сміття здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» за кошти місцевого бюджету – платників податків відповідної територіальної громади [6].

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом. При цьому, аналізуючи природу публічних закупівель, В.Ю. Квач та Р.В. Афанасієв визначають їх як процес придбання замовником товарів, робіт, послуг, необхідних для їхнього повного та ефективного функціонування, який відбувається у визначеному законодавством про публічні закупівлі порядку, в межах добросовісної конкуренції з метою забезпечення ефективності та максимальної економії державних коштів [7].

В.М. Новаковець розглядає публічні закупівлі як специфічний інструмент фінансово-правового регулювання правовідносин стосовно формування, раціонального розподілу та ефективного використання публічних фондів коштів, що застосовується за реалізації публічного інтересу під час придбання товарів, робіт і послуг за публічні кошти [8].

У свою чергу, Н.Г. Здирко, досліджуючи теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі», пропонує визначати його як сукупність відносин між

учасниками та замовниками з приводу прозорого придбання останніми товарів, робіт та послуг у відповідності до річного плану з дотриманням принципів максимальної економії та ефективності за умови рівності та добросовісної конкуренції [9]. У цьому випадку, на нашу думку, найповніше враховано принципи, мету й особливості здійснення публічних закупівель.

Аналізуючи практичні аспекти здійснення публічних закупівель, у тому числі судову практику, можна зробити висновок, що нерідко органами місцевого самоврядування допускаються порушення під час здійснення процедури закупівлі, що унеможливує досягнення визначеної Законом України «Про публічні закупівлі» мети, а саме забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Найчастіше такі порушення мають місце під час здійснення процедури закупівлі з безпідставним застосуванням переговорної процедури.

Під час обґрунтування умов застосування переговорної процедури закупівлі замовник часто посиляється на необхідність закупівлі додаткових аналогічних послуг у того ж самого учасника, що передбачено в основному договорі про закупівлю, укладеному за результатами проведення тендера та/або здійснюється протягом трьох років після укладення договору про закупівлю, якщо загальна вартість таких робіт чи послуг не перевищує 50 відсотків ціни основного договору про закупівлю, передбаченому п. 5 ч. 2 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі».

Проте, відповідно до ч. 1 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі», переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток, відповідно до якого замовник укладає договір про закупівлю після проведення переговорів щодо ціни та інших умов договору про закупівлю з одним або кількома учасниками процедури закупівлі.

Положеннями п.5 ч.2 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі» визначено, що переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі, якщо після укладення договору про закупівлю у замовника виникла необхідність у закупівлі додаткових аналогічних робіт чи послуг у того ж самого учасника. Можливість та умови таких додаткових робіт чи послуг можуть бути передбачені в основному договорі про закупівлю, укладеному за результатами проведення тендера. Закупівля додаткових аналогічних робіт чи послуг у того ж самого учасника здійснюється протягом трьох років після укладення договору про закупівлю, якщо загальна вартість таких робіт чи послуг не перевищує 50 відсотків ціни основного договору про закупівлю, укладеного за результатами проведення тендера.

Разом з тим замовники (органи місцевого самоврядування) залишають поза увагою те, що підставою для застосування переговорної процедури не може бути лише факт тотожності робіт чи послуг, виконаних за основним договором, виконання яких передбачається за результатами проведеної переговорної процедури. Ключовою умовою застосування переговорної процедури є саме необхідність закупівлі додаткових аналогічних робіт, а не лише їхня схожість за укладеним раніше основним договором.

Окрім того, замовниками не обґрунтовується, в чому ж полягає унікальність і винятковість переможця процедури закупівлі в порівнянні з іншими суб'єктами господарювання, що давало би підстави проводити закупівлю додаткових аналогічних робіт чи послуг саме в цього учасника, а не в інших суб'єктів господарювання за результатами проведення відкритих торгів.

Посилання на підставу для застосування переговорної процедури лише за наявності основного договору між замовником та учасником процедури закупівлі

послуг, за яким надавались аналогічні послуги, свідчить про формальні підстави для застосування переговорної процедури. Крім того, згідно з положеннями п. п. 7, 8 ч. 6 ст. 40 Закону України «Про публічні закупівлі» обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі повинно містити посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність умов застосування переговорної процедури закупівлі.

Безпідставне застосування органами місцевого самоврядування переговорної процедури закупівлі є грубим порушенням вимог ч. 10 ст. 3, ч.3 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі», якою забороняється придбання товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель /спрощених закупівель, визначених цим Законом, та укладення договорів про закупівлю, що передбачають оплату замовником товарів, робіт і послуг до/без проведення процедур закупівель /спрощених закупівель, визначених цим Законом.

Порушення процедури публічних закупівель унеможливорює раціональне та ефективне використання коштів, спричиняє істотну шкоду інтересам держави й територіальної громади щодо здійснення права комунальної власності, тобто права територіальної громади володіти, доцільно, економно й ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном (коштами), що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування і, як наслідок, не відповідає суспільному інтересу.

Таким чином, реальний стан законності у цієї сфері свідчить про недосконалість механізму встановлення власника безхазяйних відходів, їх подальшого обліку та утилізації, відсутність прозорого й чіткого практичного алгоритму дій щодо поводження з безхазяйними відходами, що призводить до нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів, зловживань з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування. Зазначене не тільки не вирішує проблеми правового регулювання поводження з безхазяйними відходами, а й поступово загострює екологічну проблему неконтрольованого накопичення безхазяйних відходів, їхній вплив на здоров'я людини та навколишнє природне середовище.

Тому вирішення проблеми поводження з безхазяйними відходами повинно здійснюватися, перш за все, шляхом запровадження ефективного законодавчого регулювання цього питання, формування належного рівня екологічної культури населення, яке має будуватись на дослідженні національних особливостей з урахуванням позитивного досвіду країн Європейського Союзу. Нормативно-правова база потребує подальшої актуалізації в аспекті приведення у відповідність до європейських і світових стандартів. Метою таких запроваджень має стати зменшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ, а в подальшому – їх повна ліквідація, підвищення рівня благоустрою територій відповідних територіальних громад, покращення стану екології, посилення взаємодії між владою та громадою; більший рівень мобілізації членів відповідних територіальних громад у вирішенні проблем поводження з твердими побутовими відходами, досягнення високого рівня поінформованості громадян щодо вирішення проблем збору, вивозу та утилізації відходів; посилення спроможності місцевих громад; запровадження та стимулювання організації роздільного збору відходів; встановлення та запуск ліній із сортування сміття, а також налагодження переробки відходів, які мають ресурсну цінність. Саме про такі пріоритети наголошено в затвердженій розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р «Національній Стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» [10]. При визначенні проблематики у Стратегії акцентується увага на тому, що відмінність ситуації, яка склалася з відходами в Україні, порівняно з іншими розвинутими

країнами полягає у великих обсягах утворення відходів та у відсутності інфраструктури поводження з ними. При цьому наявність такої інфраструктури є неодмінною ознакою всіх економік розвинутих країн. Стратегія спрямована на вирішення критичної ситуації, яка склалася з утворенням, накопиченням, зберіганням, переробленням, утилізацією та захороненням відходів і характеризується подальшим розвитком екологічних загроз.

Список використаних джерел:

1. Економічна статистика. Навколишнє природне середовище. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Дригваль І.О., Волошина Н.О. Міжнародний досвід у сфері поводження з відходами. Інновації у сфері поводження з відходами: досвід та практика. Матеріали науково-практичної конференції, 16 квітня 2019 року. Київ: Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, 2019. URL: http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/24454/1/Innovatsii%20U%20Sferi%20Povodzhennia%20Z%20Vidkhodamy%20Dosvid%20Ta%20Praktyka_2019.pdf
3. Лемець Л. Виявлення наднормативних і безхазяйних відходів. *Екологія підприємства*. 2013. № 7. С. 48-51.
4. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів: Постанова Кабінету Міністрів України № 1217 від 03.08.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-98-%D0%BF#Text>
6. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
7. Квач В. Ю., Афанасієв Р.В. Загальнотеоретичні положення про публічні закупівлі: поняття та призначення. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 884-887.
8. Новаковець В. М. Фінансово-правовий механізм регулювання державних закупівель: дис.....канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2012. 252 с.
9. Здирко Н. Г. Теоретичні підходи до визначення поняття “публічні закупівлі”. *Ефективна економіка*. 2019. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7558>
10. Управління твердими побутовими відходами в умовах реформування місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва: Навчально-практичний посібник. За заг. редакцією В.В. Толкованова, О.Е. Ілляш, Т.В. Журавля, Ю.С. Голика. Київ, 2018. 393 с. URL: <https://ims-ukraine.org/sites/default/files/Solid-domestic-waste>.