

УДК 349.6 + 346.34

В. А. ЗУЄВ

**ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ**

*Дослідженню окремі питання реалізації в Україні державно-приватного партнерства. Простежено сфери та можливості застосування державно-приватного партнерства в екологічній сфері. Проаналізовано проблеми реалізації Закону України «Про державно-приватне партнерство» в сфері поводження з відходами. Проаналізовано перспективи розширення державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами та запропоновано зміни до законодавства. Розглянуто перспективи фінансування проектів державно-приватного партнерства в рамках реалізації економічного механізму охорони навколишнього природного середовища.*

**Ключові слова:** відходи, поводження з відходами, державно-приватне партнерство, економічний механізм охорони навколишнього природного середовища.

**Зуев В.А. Правовые проблемы обеспечения государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами**

*Исследованы отдельные вопросы связанные с реализацией в Украине государственно-частного партнерства. Проанализированы сферы и возможности применения государственно-частного партнерства в экологической сфере. Рассмотрены проблемы реализации Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» в сфере обращения с отходами. Проанализированы перспективы расширения государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами и предложены изменения в законодательство. Рассмотрены перспективы финансирования проектов государственно-частного партнерства в рамках реализации экономического механизма охраны окружающей природной среды.*

**Ключевые слова:** отходы, обращение с отходами, государственно-частное партнерство, экономический механизм охраны окружающей природной среды.

**Zuiev Vitalii. Legal issues of ensuring public and private partnership in the field of waste management**

*The article is devoted to the research of specific issues related to the implementation of public and private partnership in Ukraine. It traces the scope and possibilities of public and private partnership in the environmental field. The problems of implementing the Law of Ukraine “On public and private partnership” in the field of waste management are examined.*

*It is also analyzed the prospects for expansion of public and private partnership in the field of waste management and proposed changes to the legislation. The prospects of financing the projects of public and private partnerships in the framework of the economic mechanism of environmental protection are considered.*

**Key words:** *waste, waste management, public and private partnership, economic mechanism of environmental protection.*

Прийняття в 2010 році Закону України «Про державно-приватне партнерство» стало черговою спробою поєднати на взаємовигідних засадах господарські, інвестиційні, фінансові, управлінські та інші відносини в цілому ряді надзвичайно важливих як з економічної так і соціальної точки галузей народного господарства. Разом з тим, за своїм характером зазначений закон є рамковим в цій сфері, який встановлює загальні засади застосування цього партнерства та принципи його реалізації. В такий спосіб ефективність реалізації державно-приватного партнерства залежить від подальшої діяльності законодавця, органів влади, суб'єктів господарювання, а також громадськості щодо їх здійснення в окремих сферах господарювання.

Слід відмітити, що реалізація даного Закону має надзвичайно велике значення для регулювання екологічних та природноресурсових відносин, оскільки значна частина видів діяльності, в яких передбачається можливість реалізації державно-приватного партнерства, прямо або дотично лежить в сфері їх правового регулювання. Зокрема серед них можна виділити пошук, розвідку родовищ корисних копалин та їх видобування; будівництво та/або експлуатація інфраструктурних об'єктів; збір, очищення та розподілення води; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів тощо.

Зазначений Закон може органічно вписатись в ту концепцію переходу від переважно адміністративних до економічних важелів управління, яка вже тривалий час з перемінним успіхом реалізується в екологічній сфері. Динамічність правотворчих та правозастосовних процесів вимагає постійного аналізу відносин, що складаються в тій чи іншій сфері та адекватного реагування на них. Одним з таких моментів, в контексті застосування згаданого Закону, є питання ефективності державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами.

Зважаючи на вищевикладене, метою даної статті є проведення аналізу можливостей реалізації проектів державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами, перспектив його розширення та формулювання на підставі такого аналізу зміни до законодавства про державно-приватне партнерство. Крім того, одним із завдань, яке вирішується статті є аналіз перспектив фінансування таких проектів в рамках реалізації економічного механізму охорони навколишнього природного середовища.

Необхідно зазначити, що питання державно-приватного партнерства, поводження з відходами та застосування економічних механізмів охорони навколишнього природного середовища вже були об'єктами дослідження цілого ряду вчених. Так, комплексно питання державно-приватного партнерства, в тому числі і в екологічній сфері, досліджувались в роботах О.В. Шаповалової<sup>1</sup>. Питання поводження з окремими видами відходів комплексно або фрагментарно досліджувалось Г.І. Балюк, Н.О. Максименцева, В.О. Юрескул<sup>2</sup>. Проблеми фінансування природоохоронних заходів та функціонування економічного механізму охорони навколишнього природного середовища були об'єктом ґрунтового дослідження проведеного В.В. Костицьким<sup>3</sup>. Разом з тим, зазначені дослідження, а також інші еколого-правові дослідження, що були проведені В.І. Андрейцевим, А.Г. Бобковою,

А.П. Гетьманом, Н.Р. Малишевою, Ю.С. Шемшученко не акцентуються на питаннях ефективності державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами, а лише створюють базис та методологічну базу дослідження цієї проблематики.

Прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» повинно було сприяти активізації діяльності в цій сфері спрямованої на ефективне вирішення економічних проблем функціонування соціально-значущих об'єктів, а також об'єктів, що мають важливе економічне значення, в умовах обмежених фінансових можливостей. Наразі, ще рано говорити про його ефективність, оскільки експертні оцінки в цій сфері є різними. Однак, відповідно до інформації Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні на кінець червня (за 2 квартали 2013 року) у рамках державно-приватного партнерства (ДПП) розпочата реалізація 160 проектів. Вони реалізуються у різних сферах господарської діяльності, зокрема, 71 проект стосується водопостачання (44% від укладених угод), 32 – виробництва, транспортування і постачання тепла, 16 проектів – будівництва та експлуатації транспортної інфраструктури (в тому числі морських і річкових портів), 9 проектів реалізуються у сфері туризму, відпочинку, рекреації, культури та спорту, ще 8 – у галузі геологорозвідки та видобування корисних копалин, 7 проектів направлені на оброблення відходів, по 3 реалізуються у сферах охорони здоров'я та енергетики<sup>4</sup>. Таким чином реалізація проектів відбувається за всіма напрямками визначеними законом. При цьому основною формою співробітництва між державним та приватним секторами залишається концесія. Решта проектів державно-приватного партнерства реалізується на підставі договорів про спільну діяльність щодо об'єктів державної (комунальної) власності, оренди, а також пайової участі.

Разом з тим, слід відмітити, що незважаючи на великий потенціал для співробітництва питання державно-приватного співробітництва в поводженні з відходами не набули значного розвитку та складають невеличку частину укладених договорів. Причини такого ігнорування можуть ховатись в законодавстві. Так, Законом України «Про державно-приватне партнерство» в статті 4 при визначенні сфер застосування такого партнерства зазначено й таку як оброблення відходів<sup>5</sup>. Фактично це є єдиною згадкою в законі, але наразі існує ризик щодо того, що саме в такій редакції ефективність такого партнерства може бути мінімальною.

Для демонстрації цього необхідно звернутись до основного закону, який регулює питання поводження з відходами. В преамбулі Закону України «Про відходи» зазначено, що: «Цей Закон визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України»<sup>6</sup>. Далі в статті 1 при роз'ясненні застосування окремих термінів зазначається, що «оброблення (перероблення) відходів – здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних із зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів, з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення».

Таким чином, з не зовсім зрозумілих міркувань в Законі України «Про державно-приватне партнерство» відкинуто цілий ряд складових поводження з відходами таких, як їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення чим в значній мірі звужено можливості його

застосування в цій сфері. Чи є така ситуація випадковою, чи це було зроблено умисно в процесі правового регулювання державно-приватного партнерства є не зовсім зрозумілим, але враховуючи те, що державні органи можуть діяти лише в межах і спосіб прямо встановлених законами, таке обмеження вбачається необґрунтованим.

Подібне обмеження міститься й в Законі України «Про концесії», який визначаючи перелік об'єктів права державної чи комунальної власності, які можуть передаватись в концесію в абзаці четвертому частини другої статті 3 визначив «збирання та утилізація сміття, оброблення відходів»<sup>7</sup>. До речі слід відмітити, що «оброблення відходів» біло добавлено до цього пункту у зв'язку із прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» в 2010 році, а до цього моменту в концесію могли передаватись лише об'єкти які здійснювали діяльність лише в сфері збирання та утилізація сміття. Отже й у випадку аналізу вимог закону, який регулює найпоширенішу форму оформлення державно-приватного партнерства, має місце звуження складових технологічного процесу поводження з відходами, хоча й він розширює список порівняно з загальним законом.

Така ситуація вбачається невиправданою як з точки зору законодавчої техніки так і з точки зору практичного застосування закону з метою вирішення важливих соціально-економічних та екологічних завдань. Аналіз положень господарського законодавства дає підстави стверджувати, що воно не містить заборон щодо здійснення господарської діяльності (за виключенням проходження дозвільних процедур та ліцензування окремих видів поводження з відходами), а отже може здійснюватись приватними суб'єктами. Разом з тим, питання поводження з відходами перебувають в фокусі постійної уваги органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки пов'язані як з питаннями екологічної безпеки, так і питаннями надання послуг населенню та суб'єктам господарювання.

Якщо звернутись до «Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року», то тільки ними визначено наступні цілі в сфері поводження з відходами: «Забезпечення до 2015 року зберігання 70 відсотків побутових відходів міст з населенням не менш як 250 тисяч осіб на спеціалізованих та екологічно безпечних полігонах, а також до 2020 року зберігання в повному обсязі таких відходів, а також зменшення до 2020 року в спеціальних місцях зберігання побутових відходів на 15 відсотків базового рівня частки відходів, що піддаються біологічній деградації; збільшення до 2020 року в 1,5 раза обсягу заготівлі, утилізації та використання відходів як вторинної сировини; запровадження новітніх технологій утилізації твердих побутових відходів; забезпечення до 2020 року остаточного знешкодження накопичених не придатних до використання пестицидів шляхом запровадження екологічно безпечних технологій їх знешкодження та розроблення до 2015 року і виконання до 2020 року плану заходів щодо заміни особливо небезпечних хімічних речовин, що виробляються і використовуються в основних секторах національної економіки, та забезпечення їх безпечного транспортування і зберігання; створення до 2015 року системи безпечного поводження з медичними відходами»<sup>8</sup>. Додатково Законом України «Про відходи» заборонено з 1 січня 2018 року захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів. Цілий ряд вимог та цілей міститься також і в інших законах серед яких можна виділити Закони України «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами», «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» та ін. Однак реалізація таких заходів ускладнюються цілим рядом економічних та соціальних

чинників, що тягне за собою не виконання поставлених завдань і як наслідок низьку ефективність екологічної політики в цій сфері.

Таким чином, враховуючи те, що комплексне вирішення проблем в сфері поводження з відходами найкращою мірою досягається в процесі реалізації всіх його стадій та не може забезпечене лише в межах одного з його складових елементів – оброблення відходів, було б доцільним розширити сферу застосування Закону України «Про державно-приватне партнерство» замінивши в тексті Закону «оброблення відходів» на «поводження з відходами». Аналогічні зміни було б доцільним внести й до Закону України «Про концесії».

У випадку реалізації цих пропозицій варто очікувати більшої зацікавленості суб'єктів господарювання у співробітництві з органами державної влади та місцевого самоврядування для вирішення питань пов'язаних з відходами та ефективністю заходів спрямованих на забезпечення їх екологічної безпеки. Також позитивний ефект може проявитись у створенні вертикально-орієнтованих інтегрованих комплексів, які спрямовані на системне на вирішення питань пов'язаних із організацією повного циклу поводження з відходами

Крім того, слід наголосити й на тому що ефективність державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами, а також зацікавленість приватних суб'єктів у інвестуванні у такі заходи прямо залежить від його економічної доцільності. Зважаючи на це потребують свого розвитку та логічного продовження фінансові заходи в цій сфері, зокрема, елементи економічного механізму охорони навколишнього природного середовища.

З прийняттям в 2010 році Податкового кодексу України в Україні запроваджено екологічний податок, який формується в тому числі і за розміщення відходів (крім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання); утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені); тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлені особливими умовами ліцензії строк; ввезення, виробництво, придбання транспортних засобів та кузовів до них, що в подальшому підлягають утилізації<sup>9</sup>. Зазначені кошти надходять до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України. Так, з 1 січня 2014 року до спеціального фонду місцевих бюджетів буде надходити 35 відсотків екологічного податку, у тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів – 25 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим – 10 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя – 35 відсотків. Решта коштів буде надходити до спеціального фонду державного бюджету з яких 50 відсотків повинні спрямовуватись на фінансове забезпечення виключно цільових проектів екологічної модернізації підприємств у межах сум сплаченого ними екологічного податку<sup>10</sup>.

Зазначені кошти, що надходять від сплати екологічного податку створюють значний фінансовий потенціал щодо фінансової участі державних партнерів у програмах поводження з відходами за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. Реалізація цих заходів можлива, насамперед, тому, що Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. містить надзвичайно широкий спектр заходів у сфері поводження з відходами, в тому числі будівництво, технічне переобладнання і реконструкція сміттєпереробних і сміттєспальовальних заводів; будівництво, розширення та реконструкція споруд, придбання та впровадження установок, обладнання та машин для збору, транспортування, перероблення, знешкодження та складування побутових, сільсько-

сподарських і промислових відходів виробництва, кубових залишків; будівництво, розширення та реконструкція установок, виробництв, цехів для одержання сировини або готової продукції з відходів виробництва та побутових відходів; будівництво, розширення та реконструкція комплексів, спеціалізованих полігонів та інших об'єктів для знешкодження та захоронення непридатних для використання пестицидів, шкідливих і токсичних промислових та інших відходів; будівництво та реконструкція установок знешкодження та утилізації шламів; забезпечення екологічно безпечного збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів та небезпечних хімічних речовин, у тому числі непридатних або заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин тощо<sup>11</sup>.

Таким чином, зважаючи на те, що акумулювання фінансів, як вклад держави в межах реалізації природоохоронних програм та проектів, було б доцільним залучати Міністерство екології та природних ресурсів в процесі оцінки таких проектів та визначення можливостей такого фінансування.

Вбачається, що проблеми державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами не обмежуються лише зазначеними заходами та потребують свого подальшого дослідження з метою формування адекватного механізму реалізації такого партнерства. Разом з тим, врахування зазначених факторів значною мірою може сприяти ефективному вирішенню проблем поводження з відходами в рамках реалізації державно-приватного партнерства в цій сфері, а також більш активному розвитку партнерства в цій сфері.

**1. Шаповалова О.В.** Правове забезпечення підтримки і розвитку господарювання: монографія / Шаповалова О.В. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – 280 с.; *Шаповалова О.В.* Оновлення господарського законодавства у світлі вимог сталого розвитку: монографія / Шаповалова О.В. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2007. – 240 с. **2. Балюк Г.І.** Ядерне право України: стан і перспективи розвитку (правові аспекти радіоекології) / Балюк Г.І. – К.: Юрінком, 1996. – 140 с.; *Максименцева Н.О.* Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Н.О. Максименцева. – К., 2006. – 19 с.; *Юрескул В.О.* Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [Текст]: монографія / Юрескул В.О. – О. : Фенікс, 2012. – 273 с. **3. Костицький В.В.** Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка. (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / Костицький В.В. – К.: ІЗП і ПЕ, 2003. – 772 с. **4. У І півріччі** розпочато реалізацію 160 проектів у рамках державно-приватного партнерства: Прес-служба Міністерства економічного розвитку і торгівлі – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246571121&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246571121&cat_id=244277212). **5. Про державно-приватне партнерство:** Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 58 (09.08.2010). – Ст. 1988. **6. Про відходи:** Закон України № 187/98-ВР від 05.03.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13 (16.04.98). – Ст. 483. **7. Про концесію:** Закон України № 997-XIV від 16.07.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1707. **8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року:** Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3 (24.01.2011). – Ст. 158. **9. Податковий кодекс України № 2755-VI** від 02.12.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92 (10.12.2010) (частина 1). – Ст. 3248. **10. Бюджетний кодекс України № 2456-VI** від 08.07.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59 (13.08.2010). – Ст. 2047. **11. Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів:** затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1147 від 17.09.1996 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 18. – Ст. 505.