

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-10-74-31>

УДК 349.6:502.174(477)

Гуськов А.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. У статті комплексно розглянуто та досліджено теоретико-методичні положення щодо поняття безпечного поводження з відходами, шляхів та інструментів їх досягнення. Акцентовано увагу на основних принципах поводження з відходами згідно з директивами ЄС, які регулюють діяльність суб'єктів господарювання у цій галузі та основних принципах державної політики України щодо вимог і правил екологічної безпеки при поводженні з відходами. Здійснено порівняння основних засад чинних на сьогоднішній день нормативно-правових актів щодо охорони навколишнього природного середовища ЄС та України, у тому числі й щодо відходів. Виділено основні недоліки вітчизняної законодавчої нормативно-правової бази, які потребують удосконалення і адаптації до законодавства ЄС.

Ключові слова: відходи, директива, екологічна безпека, довкілля, поводження.

Guskov Anton

Yaroslav Mudryi National Law University

LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT IN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

Summary. The article deals with the theoretical and methodological provisions on the concept of safe waste management, ways and tools for their achievement. Attention is drawn to the basic principles of waste management in accordance with EU directives that regulate the activities of economic operators in this field and the basic principles of state policy of Ukraine on the requirements and rules of environmental safety in waste management. Comparison of the main principles of the currently valid regulations on environmental protection of the EU and Ukraine, including waste. The main shortcomings of the national legislative and regulatory framework that require improvement and adaptation to EU legislation are highlighted. The article analyzes European legislation on waste management, namely the EU Directive. The main one is Directive 75/442 / EWG. It should also be noted that the Directive provides for the introduction of extended producer responsibility, as it is the manufacturer's expanded responsibility – the modern standard of transparent business. It extends to one stage more than simple liability. By implementing this principle, the manufacturer is responsible for collecting and disposing of the used packaging as well as the goods that have served their time. Mostly, manufacturers act collectively to create organizations that work on behalf of product manufacturers and create incentives, including financial incentives, for the distribution, sorting and processing of packaging waste and other waste products. Today, more than 400 such organizations exist in the world, 26 of them in the European Union. Considering that the waste management issue has not made any progress for several decades, it is necessary to identify this issue as one that needs immediate resolution and every effort should be made to remove it from this area by adopting a number of draft laws.

Keywords: waste, directive, environmental safety, environment, treatment.

Постановка проблеми. Питання відходів є досить важливим для людства в цілому. Унаслідок неправильного поводження з ними ми завдаємо значного негативного впливу на навколишнє середовище, що негативно впливає і на нас самих. У Європейському Союзі вирішенню питання у сфері охорони навколишнього середовища та поводження з відходами приділяється значна увага. Керуючі принципи для сектору відходів визначені такими документами, як Директива 75/442/EWG, Директива 1999/31/WE та інші. Українське законодавство у сфері поводження з відходами не деталізовано у повній мірі. Україна, як держава, що має за мету стати членом ЄС повинна адаптувати законодавство до стандартів європейської спільноти. Було здійснено багато досліджень у цій сфері, але ця проблема є дуже вагомю і це зумовило нас здійснити власне дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загалом цим питанням займалися такі науковці, як А.П. Гетьман, В.А. Зуев, В.І. Лозо, М.М. Микієвич, В.І. Муравйов. Серед україн-

ських науковців, які активно розробляють цю конфліктологічну проблематику не лише на теоретичному рівні, а й у практичному спрямуванні, варто відмітити В.С. Міщенко, Г.П. Виговську.

Формулювання завдання дослідження. Зважаючи на вищевикладене, завданням цієї статті є дослідження основних напрямів поводження з відходами згідно з директивами ЄС та основних принципів державної політики України щодо вимог поводження з відходами, визначення власного бачення цього питання, а також надання рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Україна, як сучасна правова держава, впевнено йде шляхом євроінтеграції, зокрема, впорядковує національне законодавство до європейських та міжнародних стандартів. Основними екологічними проблемами в Україні є відсутність чіткого розмежування природоохоронних і господарських функцій та не дотримання законодавства з екологічних питань, у тому числі й щодо відходів.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. [1] з останніми змінами та доповненнями ключовими завданнями національного законодавства є:

- 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» зазначено, що поводження з відходами є дії, спрямовані 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 [1]. Отже, до операцій поводження з відходами слід віднести такі, як збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення.

На нашу думку, національне законодавство у цій сфері потребує деяких доопрацювань, включаючи досвід європейської спільноти, яка вже давно упорядкувала екологічну нормативно-правову базу до світових стандартів. Адже міжнародне співтовариство проводить величезну роботу щодо захисту навколишнього середовища. Тільки в ЄС прийнято приблизно 90 директив у сфері охорони довкілля.

Директиви, пов'язані з проблемами відходів, визначають вимоги до [2]:

- очищення стічних вод у міських умовах;
- захисту повітряного середовища від забруднень, що виділяють установки для спалювання сміття;
- нагляд і контроль за перевезенням небезпечних відходів.

У той же час створена і загальна Стратегія ЄС щодо ліквідації відходів [2]. Політика ЄС у сфері поводження з відходами має принципи загального значення, що дає можливість членам ЄС і країнам, які мають намір приєднатися, можливість адаптувати національне законодавство до особливостей європейської політики.

Враховуючи важливість цього питання для всього людства, в ЄС розроблена велика база нормативно-правових документів у цій сфері. Головним серед них є Директива 75/442/EEG, яка визначає правові рамки та основні принципи поводження з відходами [3]. Вона налічує 16 категорій відходів на основі яких створено єдиний Європейський каталог відходів, що періодично переглядається та оновлюється.

Основними принципами управління відходами згідно з Директивою 75/442/EEG є:

- запобігання збільшенню обсягів утворення відходів та зниження ступеня їх шкідливості;
- повторне використання та вторинне перероблення;

- вилучення цінних комплектів з відходів;
- утилізація з метою отримання енергії;
- безпечне кінцеве розміщення відходів;
- відповідальність виробника.

Ці принципи визначають основні напрями організації поводження з відходами. Але на нашу думку, ретельної уваги потребує останній, оскільки, як показує практика, значна частка всього забруднення довкілля припадає на підприємства, які через економію коштів і слабкі механізми притягнення до відповідальності нехтують правилами поводження з відходами і очисними приладами. Суб'єкти підприємницької діяльності, особливо виробники продукції, вже на початковій стадії створення товару повинні забезпечити безпечні для довкілля умови виробництва та проектувати заходи для зменшення відходів і управління ними. Витрати пов'язані з організацією перероблення відходів, несе сам виробник згідно з принципом «забруднювач платить».

Такими авторами як С.Г. Михалевич [12] та О.В. Руденко [13] рекомендовано здійснювати поділ відходів на балансові та позабалансові запаси. Облік на позабалансовому рахунку має вестися в кількісно-сумовому виразі за оцінкою, прийнятою в основному виробництві з оформленням відповідного облікового документа. Позабалансове спостереження за відходами виробництва відповідає вимогам природоохоронного законодавства та має юридичне значення (відповідальність за умови зберігання відходів, контроль за законністю дій з відходами).

Відповідно до європейських стандартів у містах повинні створюватися мережі об'єктів з прийомом відходів з урахуванням економічних технологій і передових наук. Ми вважаємо, що цей механізм треба започаткувати і в Україні. Але перед суб'єктами господарювання постає декілька завдань: поділ відходів на види, їх транспортування, отримання дозволу у відповідних органах державної влади.

Серед Директив ЄС можна ще виділити ті, які присвячені переробленню відходів та їх утилізації. Приміром, Директива 1999/31/WE [4] встановлює вимоги до знешкодження відходів та їх складування та має на меті зменшити вплив відходів на навколишнє середовище. В той час, як Директива 2000/76/WE [5] регулює спалювання відходів, спрямована на мінімізацію впливу сміттєспалювальних підприємств на довкілля. Директива ЄС 94/62 [6] вводить стандарти щодо складу пакувальних матеріалів, вимагає від членів ЄС розвитку технологій з перероблення і повторного використання упаковки та розроблення механізмів її збору. Вводить стандарти щодо складу пакувальних матеріалів. Зобов'язує країни ЄС розробити плани відходів пакувальних матеріалів і регулярно звітувати щодо застосування встановлених норм у цій сфері. Директива ЄС 78/319 [7] передбачає нагляд і контроль за переміщенням відходів в межах ЄС а також за їх ввезенням та вивезенням з території ЄС. Для організації та здійснення внутрішніх перевезень відходів у межах однієї держави всі країни ЄС зобов'язані забезпечити розроблення і впровадження системи нагляду і контролю, яка має бути складовою частиною єдиної системи, що існує в ЄС.

В Україні для боротьби зі шкідливим впливом на довкілля існує спеціальний правовий режим, який містить правила і заходи поводження з відходами на всіх стадіях – від утворення до знешкодження. Цей режим регулюється законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» [8], «Про відходи» [1], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [9], Кодексом України про надра [10] та іншими нормативно-правовими актами.

У 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 [8]. 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 [10].

Ці нормативно-правові акти регулюють відносини з приводу поводження з відходами та їх управління з метою ресурсозаощадження та зменшення шкідливого впливу на довкілля. Основними принципами є зменшення створен-

ня відходів, збільшення їх утилізації і своєчасне знешкодження шкідливих відходів відповідно до вимог екологічної безпеки.

Важливим аспектом поводження з відходами є застосування сучасних методів їх ідентифікації, класифікації, паспортизації з метою визначення високоефективних технологій поводження з ними відповідно до стандартів ЄС [11].

Висновки. Отже, Україна, порівняно з іншими пострадянськими країнами, має великий досвід у поводженні з відходами, а саме повторного використання багатьох речовин і матеріалів. Проте для досягнення рівня провідних європейських країн, у яких переробляють понад 60% використаних відходів, необхідно створити сприятливі законодавчі умови для підприємств відповідної галузі в Україні. Сьогодні найкращим шляхом є адаптація національних стандартів з міжнародними та європейськими, що дасть змогу розширити межі діяльності та перейняти кращий досвід закордонних країн у вирішенні такого важливого питання сьогодення. Це є важливим питанням, адже відходи становлять значну небезпеку для довкілля та людського здоров'я, а також загрожують екологічній безпеці, що є складовою національної безпеки.

Список літератури:

1. Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР (редакція станом на 01.15.2019).
2. Крылова Г.Д. Основы стандартизации, сертификации и метрологии. Москва : Юнити-Дана, 1999. 711 с.
3. Директива ЄС 75/442/EWG від 15.07.1975 про відходи.
4. Директива ЄС 1999/31/WE від 26.04.1999 про полігони відходів.
5. Директива ЄС 2000/76/WE від 04.12.2000 про спалювання відходів.
6. Директива ЄС 94/62 від 20.12.1994 про пакування і пакувальні відходи.
7. Директива ЄС 78/319 від 20.03.1978 та постанова
8. Ради Європи № 259/93 про нагляд і контроль за переміщенням відходів у межах Європейської спільноти, а також за їх увезенням і вивезенням з території ЄС.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-12 (редакція від 12.10.2018).
10. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-XII (редакція станом на 04.10.2018).
11. Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР (редакція станом на 04.04.2018).
12. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : Навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
13. Облік і внутрішньогосподарський контроль виробничих запасів: теорія і практика : автореф. дис. канд. екон. наук : 08.00.09. С.Г. Михалевич; Держ. Акад. Стат., обліку та аудиту. 2003. 22 с.
14. Облік і аудит відходів виробництва та операцій з ними на гірничозбагачувальних комбінатах : автореф. дис. канд. екон. наук : 08.00.09. О.В. Руденко; Київ. нац. держ. ун-т ім. Вадима Гетьмана. 2009. 24 с.

References:

1. Zakon Ukrainy «Pro vidhodi» vid 05.03.1998 № 187/98-VR (redakciya stanom na 01.15.2019).
2. Krylova G.D. Osnovy standartizacii, sertifikacii i metrologii. Moskva : Yuniti-Dana, 1999. 711 s.
3. Direktiva YeS 75/442/EWG vid 15.07.1975 pro vidhodi.
4. Direktiva YeS 1999/31/WE vid 26.04.1999 pro poligoni vidhodiv.
5. Direktiva YeS 2000/76/WE vid 04.12.2000 pro spalyuvannya vidhodiv.
6. Direktiva YeS 94/62 vid 20.12.1994 pro pakuvannya i pakuvalni vidhodi.
7. Direktiva YeS 78/319 vid 20.03.1978 ta postanova Radi Yevropi № 259/93 pro naglyad i kontrol za peremishennyam vidhodiv u mezhah Yevropejskoyi spilnoti, a takozh za yih uvezennyam i vivezennyam z teritoriyi YeS.
8. Zakon Ukrainy «Pro ohoronu navkolishnogo prirodnogo seredovisha» vid 25.06.1991 № 1264-12 (redakciya vid 12.10.2018).
9. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennya sanitarnogo ta epidemichnogo blagopoluchchya naseleण्या» vid 24.02.1994 № 4004-III (redakciya stanom na 04.10.2018).
10. Kodeks Ukrainy pro nadra vid 27.07.1994 № 132/94 VR (redakciya stanom na 04.04.2018).
11. Kobecka N. R. Ekologichne pravo Ukrainy : Navch. posibnik. Kyiv : Yurinkom Inter, 2007. 352 s.
12. Oblik i vnutrishnogospodarskij kontrol virobnychih zapasiv: teoriya i praktika : avtoref. dis. kand. ekon. nauk : 08.00.09 S.G. Mihalevich; Derzh. Akad. Stat., obliku ta auditu. 2003. 22 s.
13. Oblik i audit vidhodiv virobniectva ta operacij z nimi na girnichozbagachuvalnih kombinatah : avtoref. dis. kand. ekon. nauk : 08.00.09. O.V. Rudenko; Kiyiv. Nac. Derzh. Un-t im. Vadima Getmana. 2009. 24 s.