

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE LAW OF UKRAINE “ON THE PUBLIC PROSECUTOR’S OFFICE” IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF PROSECUTION AGENCIES IN UKRAINE

Чаплинська Ю.А.,

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України було визначено та розглянуто як переваги, так і недоліки нового Закону України «Про прокуратуру» в контексті реформування органів прокуратури в Україні. Наголошено, що наявність великої кількості недоліків в Законі України «Про прокуратуру» зумовило активну подальшу законотворчу діяльність держави у сфері реформування органів прокуратури, про що яскраво свідчить те, що протягом 2014–2018 років до вказаного нормативно-правового акту було внесено 16 змін та доповнень.

Ключові слова: правове регулювання, закон України, прокуратура, реформування, законодавство.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины были определены и рассмотрены как преимущества, так и недостатки нового Закона Украины «О прокуратуре» в контексте реформирования органов прокуратуры в Украине. Отмечено, что наличие большого количества недостатков в Законе Украины «О прокуратуре» обусловило активную дальнейшую законотворческую деятельность государства в сфере реформирования органов прокуратуры, о чем ярко свидетельствует то, что в течение 2014–2018 годов в указанный нормативно-правовой акт было внесено 16 изменений и дополнений.

Ключевые слова: правовое регулирование, закон Украины, прокуратура, реформирование, законодательство.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the advantages and disadvantages of the new Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» were identified and considered in the context of the reform of the prosecutor's office in Ukraine. It was emphasized that the presence of a large number of shortcomings in the Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office» resulted in active further legislative activity of the state in the area of reformation of the prosecutor's offices, as evidenced by the fact that during the 2014-2018, 16 amendments and additions were made to the specified normative legal act.

Key words: legal regulation, law of Ukraine, prosecutor's office, reformation, legislation.

Постановка проблеми. Реформа прокуратури – це найважливіше зобов'язання України, що було взято нашою державою під час вступу до Ради Європи ще в 1995 році. З того часу Парламентська Асамблея Ради Європи, інші європейські інституції та високопосадовці не втомлювалися нагадувати українській владі про необхідність реформування прокуратури, адже завдання реформи – створити демократичну, професійну та самоврядну систему органів прокуратури, що у своїх діяльності керується Конституцією, законами та провідними європейськими стандартами прав людини [1]. Однак проведення будь-яких реформ є неможливим без належного нормативно-правового регулювання рівні Законів України, адже саме на зазначеному рівні, на наше переконання, визначаються найбільш важливі та детальні аспекти проведення реформування органів прокуратури України. Одним із таких законодавчих нормативно-правових актів є Закон України «Про прокуратуру».

Стан дослідження. Окремим проблемним питанням нового Закону України «Про прокуратуру» приділяли увагу у своїх наукових працях такі вчені, як: В.П. Пшонка, О.В. Рожнов, В.В. Сухонос, П.В. Шумський, Ю.Б. Пастернак, Ю.Є. Полянський, А.В. Лапкін, І.В. Юревич, Г.П. Середя, О.Р. Михайленко, Л.М. Москвич та багато інших. Однак, незважаючи на таку велику кількість наукових пошуків, залишається безліч проблемних питань щодо нового Закону України «Про прокуратуру» в контексті реформування органів прокуратури в Україні.

Саме тому **мета статті** – розглянути переваги та недоліки Закону України «Про прокуратуру» в контексті реформування органів прокуратури в Україні

Виклад основного матеріалу. Абсолютно новим історичним етапом реформування органів прокуратури в нашій державі стало прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року. Зазначений нормативно-правовий акт містив чимало новацій. Так, основною

новацією Закону є відмова від функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Це стало можливим завдяки тому, що, на виконання конституційної умови щодо створення системи державних контрольних органів, п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року передбачено, що здійснення державного нагляду (контролю) є основним завданням центральних органів виконавчої влади. З огляду на це, як зазначає Р.Р. Трагнюк, виконання прокуратурою нагляду за додержанням і застосуванням законів фактично вело до дублювання функцій відповідних органів виконавчої влади, на які покладаються повноваження щодо нагляду (контролю) за додержанням законів, що не дозволяло, з одного боку, чітко зрозуміти, який орган несе відповідальність за стан справ у певній сфері суспільних відносин, а, з іншого боку, вело до збільшення кількості перевірок та інших заходів, які могли перешкоджати нормальній діяльності фізичних та юридичних осіб, насамперед у сфері підприємницької діяльності [2, с.182]. Варто також відзначити, що скасування функції нагляду за додержанням і застосуванням законів є кроком вперед на шляху адаптації діяльності української прокуратури до європейських стандартів, де прокуратура вже багато років не здійснює відповідної діяльності. Разом із тим зазначене, на нашу думку, позитивно вплине на якість та ефективність виконання інших функцій прокуратури, що і було однією з пріоритетних цілей реформування зазначеного органу державної влади. Разом і тим слід відзначити, що не всі науковці дотримуються нашої позиції. Так, В. Ткаченко дотримується думки, що внаслідок прийнятих змін утворився правовий вакуум у сфері дотримання прав і свобод людини і громадянина та законів із цих питань, оскільки ніякий інший державний орган не зможе повноцінно замінити прокурора як наглядову інстанцію, здатну вживати невідкладні і дієві заходи для відновлення закону та справедливості. Науковець пов'язує це з тим, що державний нагляд

(контроль), здійснення якого покладено на відповідні контролюючі органи, не завжди буває досить ефективний у захисті прав та інтересів громадян, особливо в ситуації, коли порушниками таких прав є державні органи та установи чи їх посадові (службові) особи [3, с. 18].

Вказана новація не є єдиною, із впевненістю можна віднести: 1) проведено серйозні структурні зміни, адже законодавчо встановлюється перелік місцевих прокуратур, а Генеральний прокурор має лише двох заступників, до цього їх було вісім; 2) значно було посилено гарантії незалежності прокурора, адже відтепер прокурор зобов'язаний виконувати лише письмові вказівки прокурорів вищого рівня, в тому числі Генерального прокурора. У разі незаконності вказівки керівника прокурор має право звернутися за захистом до органу прокурорського самоврядування – Ради прокурорів; 3) запроваджено два незалежних від керівництва прокуратури органів прокурорського самоврядування та наділення їх значними повноваженнями. Маються на увазі Рада прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Новостворені органи не декоративні, а мають цілком реальні та вагомні інструменти впливу; 4) з позитивного боку також варто відзначити запровадження прозорого конкурсного відбору на посаду прокурора; 5) окремий розділ закону присвячено процедурі розгляду скарг на дії прокурорів Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів та порядок накладання на прокурорів дисциплінарних санкцій; 6) законодавчо встановлюється розмір заробітної плати прокурора [1].

Справедливо буде наголосити, що вказаними вище новаціями Закону України «Про прокуратуру» не обмежуються, ми лише вказали ключові із них. Однак відмічаючи загальний позитивний ефект від прийняття вказаного нормативно-правового акту, не можна не вказати і певні недоліки. Так, погоджуючись з О. Пунтус, зазначимо, що є ряд обставин, які стримують від надмірного оптимізму щодо запровадження нового Закону України «Про прокуратуру», зокрема [4]: по-перше, з тексту закону, з ініціативи ГПУ, вилучено низку норм, спрямованих на глибшу «європеїзацію» прокуратури. По-друге, де-юре ніби позбувшись функцій досудового слідства, де-факто прокуратура їх за собою зберегла. Річ у тому, що згідно з Кримінальним процесуальним кодексом прокурор здійснює нагляд за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. По-третє, закріплення за прокуратурою права представлення інтересів держави та окремих громадян у суді, яке уже відзначала Венеційська комісія, зберігає за нею елементи функції загального нагляду і розширює право доступу до інформації. По-четверте, відтворення інституту військових прокуратур розширило повноваження Генерального прокурора, який здійснюватиме «створення, реорганізацію та ліквідацію військових прокуратур, визначення їхнього статусу, компетенції, структури і штату». Що, очевидно, не узгоджується з вимогами Конституції, яка вимагає законодавчо визначати межі повноважень, підстав і способів, у рамках яких діють органи та посадові особи. Те, що мав визначити закон, віддається на відкуп одній людині. По-п'яте, ряд юристів відзначають, що звільнення Генпрокурора на підставі подання Вищої Ради юстиції не відповідає Конституції. По-шосте, сам собою непоганий закон ще не гарантує зміну якості роботи прокуратури [4].

Отже, Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року суттєво реформував функціональну модель української прокуратури. Було скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина межами представницької діяльності прокуратури, підтверджено норми КПК України щодо збереження функції досудового слідства до моменту початку роботи Державного бюро розслідувань України, а також включено координаційну діяльність до змісту функції нагляду за

додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У підсумку, ці зміни відповідають побажанням Ради Європи і слугуватимуть наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів функціонування цього органу [2, с. 183]. А відтак все вказане вище дає змогу говорити про те, що реформування органів прокуратури, зокрема прийняття Закону України «Про прокуратуру», призвело до того, що прокуратура стала тим органом державної влади, який у першу чергу представляє державу, а не проводить самостійно слідство та формує претензії до підсудних. А відтак можна говорити про скасування всесильності прокуратури та позбавлення її можливостей здійснювати вплив на фізичних та юридичних осіб із власних (корисливих цілей). Відтепер адвокати та їх клієнти мають більше можливостей відстояти свої права та інтереси. Зазначене позитивним чином відображається на діяльності судів.

Разом із тим наявність великої кількості недоліків у Законі України «Про прокуратуру» обумовило активну подальшу законотворчу діяльність держави у сфері реформування органів прокуратури. Так, протягом 2014–2018 років до вказаного нормативно-правового акту було внесено 16 змін, що достатньо багато враховуючи той факт, що закон набрав юридичної сили із середини 2015 року. Ми не будемо зупиняти увагу на всіх змінах, що були внесені до вказаного Закону, а тому розглянемо лише основні з них, тобто такі, що мали важливе значення з точки зору реформування органів прокуратури:

1) Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 № 76-VIII було внесено зміни щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури. Зокрема, якщо раніше пенсія призначалась у розмірі 70 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, то вказаним законом було внесено зміни, відповідно до яких пенсія прокурорів становити 60 відсотків від суми їхньої місячної (чинної) заробітної плати [5]. На нашу думку, здійснення внесення вказаних вище змін було хибним на шляху реформування органів прокуратури України. Ми переконані, що фактичне зменшення соціальних гарантій діяльності прокурорів (до яких звісно відноситься пенсія) є кроком назад на шляху підвищення гарантій діяльності прокурорів;

2) далі обов'язково слід вказати Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12.02.2015 № 198-VIII. Зазначеним нормативно-правовим актом закріплювалось, що новим структурним підрозділом У Генеральній прокуратурі стає Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. У межах реалізації своїх функцій Спеціалізована антикорупційна прокуратура здійснює міжнародне співробітництво [6]. Створення зазначеного підрозділу має важливе значення, оскільки, як відомо, корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупційних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала

проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку. А відтак боротьба з корупцією – один із пріоритетів у роботі органів прокуратури України в цілому та кожного прокурора зокрема [7, с. 145]. Отже, Створення в Україні Спеціалізованої антикорупційної прокуратури було викликано вимогою суспільства щодо боротьби з корупційними правопорушеннями серед державних службовців найвищого рівня. Закріплення особливого статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в структурі органів прокуратури зумовлено специфічними завданнями, які покладаються на цей орган, і обмеженням впливу на прокурорів цієї прокуратури з боку керівництва Генеральної прокуратури [8].

У свою чергу, створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призвело до необхідності прийняття низки нормативно-правових актів, спрямованих на організацію та покращення її діяльності. Так, 18 лютого 2016 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду» [9]. Зазначеним законом було внесено зміни до ЗУ «Про прокуратуру», зокрема, було визначено, що Призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі здійснюється за результатами відкритого конкурсу. Організація та проведення конкурсу здійснюються конкурсною комісією, до складу якої входять: 1) чотири особи, визначені Радою прокурорів України; 2) сім осіб, визначених Верховною Радою України. Членами конкурсної комісії повинні бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, а також значний досвід діяльності у сфері запобігання або протидії корупції. Не можуть бути членами конкурсної комісії державні службовці або особи, які займають політичні посади, депутати Верховної Ради України та місцевих рад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів, а також члени політичних партій [10]. Внесення таких змін беззаперечно можна вважати позитивним кроком на шляху реформування органів прокуратури та адаптації її діяльності до європейських стандартів. Така наша позиція пояснюється тим, що прозорий конкурсний відбір дозволяє позбавитись так званого «кумівства», тобто знижує рівень корупційної складової, а як результат дозволяє відібрати на відповідальну посаду саме ту людину, яка володіє всіма необхідними професійними вміннями та навичками, а також має ряд особистих якостей, які дозволять йому реалізувати себе на цій посаді.

Висновок. Таким чином, оцінюючи позитивно запроваджені вище зміни до нового Закону України «Про прокуратуру», хотілося б звернути увагу і на спірних моментах. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України» було визначено, що на посаду Генерального прокурора України може бути призначений громадянин України, який: 1) має вищу освіту та стаж роботи в галузі права або досвід роботи в законодавчому та/або правоохоронному органі не менше п'яти років; 2) володіє державною мовою; 3) має високі морально-ділові, професійні якості та організаторські здібності; 4) та стосовно якого відсутні обставини, передбачені частиною статті 27 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає перелік осіб, що не можуть займати відповідні посади [10]. Запровадження таких змін, на нашу думку, є досить спірним. По-перше, виникає запитання: чому у вимогах до претендента на посаду Генерального прокурора України не визначено, що така особа повинна певний термін пропрацювати на посаді прокурора, а також інших керівних посадах в органах прокуратури? Чи не є внесення таких змін способом лобювати чийсь інтереси та додатковою можливістю призначити на таку посаду «своїї» людини? Таким чином, ми переконані, що така вимога є обов'язковою, оскільки специфіка роботи прокуратури вимагає не лише теоретичних знань, а й наявність відповідного практичного досвіду, що обумовлюється особливим правовим статусом цього органу державної влади. А відтак ми вважаємо, що внесення таких змін до Закону України «Про прокуратуру» є кроком назад на шляху реформування прокуратури, а також забезпечення прозорості її діяльності в контексті призначення особи на посаду Генерального прокурора України. По-друге, хотілося б звернути увагу на те, що більшість вимог, які нині ставляться до кандидата на посаду Генерального прокурора України, носять суб'єктивний та оціночний характер.

Завершуючи розгляд представленого наукового дослідження, варто відзначити, що більшість законодавчих актів, які були прийнято з метою реформування органів прокуратури України, мають досить прогресивний характер та дійсно сприяють якісному покращенню діяльності прокуратури в рамках євроінтеграційних процесів, що зараз відбуваються в нашій країні. Однак, разом із тим, хотілося б відзначити непослідовність законодавця в прийнятті відповідних нормативно-правових актів, а також дещо суперечливий характер деяких із них. А відтак, на нашу думку, цілком логічним кроком є розробка конкретної програми реформування прокуратури, що зробить кроки законодавця більш послідовними, що позитивно відобразиться на всьому процесі реформування зазначеного органу державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малишев Б. Реформа прокуратури: останній крок / Офіційний веб-сайт Газети «Українська правда» URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2014/10/13/7040568/>.
2. Трагнюк Р.Р. Реформування функцій прокуратури України за новим Законом «Про прокуратуру». Юрид. наук. електрон. журнал. 2015. № 3. С. 176–179.
3. Ткаченко В. Нова українська прокуратура : спроби аналізу. Юридична газета. 2014. № 48/49. С. 18.
4. Пунтус О. Чи буде пуття від нового закону про прокуратуру? URL: https://dt.ua/LAW/chi-bude-puttya-vid-novogo-zakonu-pro-prokuraturu_.html.
5. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України / Закон України від 28.12.2014 № 76-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/76-19/paran285#n285>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції / Закон України від 12.02.2015 № 198-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/198-19/paran162#n162>.
7. Курко Н.М. Повноваження і компетенція Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3. Том 3. С. 145–150.
8. Ковальчук І.С. Проблемні аспекти організації і діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Науковий вісник Херсонського державного університету. Вип. 2. Том 3. 2016. С. 126–129. (Сер. «Юридичні науки»).
9. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо забезпечення прозорості в організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з метою виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду / Закон України від 18.02.2016 № 1020-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1020-19/paran2#n2>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України / Закон України від 12.05.2016 № 1355-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1355-19/paran15#n15>.

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1

ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

WASTE MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN LEGISLATION ADAPTATION TO THE EUROPEAN UNION LAW

Болотна Т.Ю.,

*студентка магістратури факультету адвокатури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття має на меті аналіз останніх змін українського законодавства у сфері поводження з відходами. Набрання чинності Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, спричинило швидкі темпи гармонізації національної системи права. Все ж таки залишаються питання щодо практичного виконання нормативно-правових актів для покращення екологічної ситуації в країні та наближення її до європейських стандартів.

Ключові слова: поводження з відходами, адаптація законодавства до права ЄС, директиви, навколишнє природне середовище, ієрархія відходів, роздільний збір.

Целью статьи является анализ последних изменений украинского законодательства в сфере обращения с отходами. Вступление в силу Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, ускорило темпы гармонизации национальной системы права. Тем не менее остаются вопросы, касающиеся практического выполнения нормативно-правовых актов для улучшения экологической ситуации в стране и приближения ее к европейским стандартам.

Ключевые слова: обращение с отходами, адаптация законодательства к праву ЕС, директивы, окружающая среда, иерархия отходов, раздельный сбор.

The article aims to analyse the latest Ukrainian legislation changes in the field of waste management. The entry into force of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, has led to a rapid harmonisation in the national law system. However, there are still a couple of questions regarding the practical implementation of legal acts to improve the environmental situation in the country and bring it closer to European standards.

Key words: waste management, harmonies legislation to EU law, directives, environment, waste hierarchy, separate collection.

Постановка проблеми. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, (далі – Угода про асоціацію), Україна взяла на себе обов'язок здійснювати поступову адаптацію законодавства України до асвіс ЄС відповідно до напрямів, визначених в Угоді, та забезпечувати ефективно її виконання. Співробітництво у сфері навколишнього середовища є однією з основних цілей, спрямованих на розвиток зеленої економіки [1]. Український законодавець чітко закріпив цілі у сфері навколишнього природного середовища, які будуть сприяти подальшому співробітництву. Зокрема, такі напрями поділені на три категорії:

1) розвиток всеосяжної стратегії у сфері навколишнього середовища, яка охоплюватиме заплановані інституційні реформи (з визначеними термінами) для забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства; розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та місцевому рівнях; процедури ухвалення рішень та їх виконання; процедури сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави; визначення необхідних людських і фінансових ресурсів та механізм їх перегляду;

2) розвиток галузевих стратегій у галузях покращення якості повітря; якості води й управління водними ресурсами, серед яких морське середовище; управління відходами та ресурсами; захист природи; промислове забруднення та промислові аварії; хімічні речовини, зокрема чітко визначені терміни й основні етапи імплементації, адміністративну відповідальність, а також фінансові стратегії залучення інвестицій в інфраструктуру й технології;

3) розвиток та імплементація політики з питань зміни клімату, зокрема, як визначено в Додатку XXXI до Угоди про асоціацію [1].

Отже, виконання пунктів Угоди про асоціацію у сфері навколишнього природного середовища постає однією з основних задач діяльності органів державної влади для подальшого європейського співробітництва.

Стан опрацювання. Проблема правової регламентації питання поводження з відходами в національному законодавстві все більше цікавить вітчизняних учених, що привело до появи відповідних досліджень. Так, Р. Шабанов, О. Берюх, С. Кравченко, Г. Гуменко, О. Радчик, В. Мутнян, Г. Войтюк та І. Каракаша досліджували імплементацію європейських норм і гармонізацію української системи права у сфері поводження з відходами. Зокрема, пильну увагу науковці приділяли можливості внесення змін до законів України «Про навколишнє природне середовище» від 25 червня 1991 р., «Про відходи» від 5 березня 1998 р. та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р.; розширенню термінологічної бази законодавства, впровадженню основних принципів та завдань у сфері охорони навколишнього середовища, які висвітлені в Європейських директивах, у нормативно-правові акти України.

Метою статті є дослідження проблеми адаптації нормативно-правових актів України до стандартів Європейського Союзу у сфері поводження з відходами, а також їх ефективна реалізація.

Виклад основного матеріалу. Україна офіційно взяла курс на європейську інтеграцію. Це питання, беззаперечно, пов'язане з дотриманням цінностей Європейського Союзу, які держава поважає та зобов'язується втілювати в життя.

З метою поглиблення відносин з ЄС та подальшої адаптації українського законодавства до європейських стандартів Україна уклала з ЄС Угоду про асоціацію. Питання захисту навколишнього природного середовища висвітлені в преамбулі Угоди про асоціацію як основна мета підписання міжнародного документа, а також деталізуються в ст. 292 та гл. 6, яка цілком присвячена розвитку природоохоронної діяльності [1]. Директиви, які є невід'ємною частиною угоди та закріплені в Додатку XXX до гл. 6, також розкривають норми, які мають бути імплементовані в українське законодавство.

Зокрема, деталізація співробітництва у сфері управління відходами закріплена у Рамковій директиві № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. про відходи та скасування деяких директив, у Директиві Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. про захоронення відходів, зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003, у Директиві № 2006/21/ЄС Європейського парламенту та Ради від 15 березня 2006 р. про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС, у Директиві № 94/62/ЄС Європейського парламенту та Ради від 20 грудня 1994 р. про упаковку та відходи упаковки, у Директиві № 2012/19/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. про відходи електричного й електронного обладнання (далі – ВЕЕО) та в Директиві № 2006/66/ЄС Європейського парламенту та Ради від 6 вересня 2006 р. про батареї й акумулятори та відпрацьовані батареї й акумулятори.

Отже, Україна взяла на себе як один з обов'язків впровадження пунктів Рамкової директиви № 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких директив (далі – Директива). Основною ідеєю, яку мають втілити держави-члени у сфері запобігання утворенню відходів та управління ними, є застосування ієрархії відходів, яка закріплена в ст. 4 Директиви. Держави-члени повинні застосувати 5-рівневу систему поводження з відходами, за критерієм від найекологічнішого способу до менш впливового:

1. Запобігання.
2. Підготовка до повторного використання.
3. Перероблення.
4. Інша утилізація, як-от відновлення енергії.
5. Ліквідація.

Крім того, у ч. 2 цієї ж статті зазначено, що за застосування «ієрархії відходів» держави-члени повинні вжити заходів для заохочення вибору варіантів, які забезпечують найкращий з екологічного погляду результат [3, с. 10].

Політика України наголошує на 3-річному плануванні створення європейської ієрархії відходів. Тобто станом на 2018 р. будь-яких практичних змін у поводженні з відходами не відбулося [4]. Крім того, теперішня модель структурованого поводження з відходами в українському суспільстві суперечить європейській моделі. Пріоритетне місце в нашій країні має ліквідація відходів, яка проявляється у видаленні всього сміття на звалища та полігони, які вже й так переповнені. Так, за даними Державної служби статистики України, протягом 2016 р. всього утворено 295 870 тис. тонн відходів, тоді як утилізовано та спалено з метою отримання енергії лише 85 665 тис. тонн. Усі інші відходи видалено на сміттєзвалища та полігони [5].

Для вирішення вищезазначеної проблеми Кабінет Міністрів України схвалив 8 листопада 2017 р. Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 р., основна ідея якої спрямована, по-перше, на виокремлення проблемних напрямів політики, по-друге, на визначення основних європейських норм для впровадження в українське законодавство ефективного регулювання поводження з відходами та запозичення досвіду держав-членів ЄС [6].

Крім ієрархії поводження з відходами, нормативно-правова база ЄС пропонує запровадити роздільний збір відходів, що означає, з огляду на визначення, закріплене в ст. 3 Директиви, такий збір, коли потік відходів йде

окремо за видом та природою, щоб полегшити специфічну обробку [3, с. 9].

Український законодавець вже встиг закріпити норми стосовно сортування сміття в національному законодавстві, почавши зі встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення [7]. Такий вид відповідальності передбачає накладення штрафу в розмірі від 340 до 1 360 грн. на громадян, а також від 850 до 1 700 грн. на посадових осіб і громадян-суб'єктів підприємницької діяльності.

Основний процес поводження зі сміттям був імплементований у Законі України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. У ньому закріплені такі вимоги для громадян, які наголошують на тому, що роздільне збирання побутових відходів здійснюється їх власниками згідно з методикою роздільного збирання побутових відходів, яка затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Побутові відходи за Законом – це відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних із виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [8]. Отже, повсякденне сміття повинно бути розсортовано громадянами, інакше на них буде накладений штраф.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України наказом від 1 серпня 2011 р. затвердило Методику роздільного збирання побутових відходів (далі – Методика), яка поширюється на суб'єктів господарювання, пов'язаних із вивезенням побутових відходів. Так, положеннями цієї Методики закріплено поступове впровадження роздільного збирання побутових відходів шляхом впровадження сміттєвих контейнерів різних за призначенням. Виокремлюється 4 категорії відходів:

1. Великогабаритні та ремонтні побутові відходи.
2. Небезпечні відходи в складі побутових відходів.
3. Рідкі побутові відходи.
4. Тверді побутові відходи, які, у свою чергу, класифікуються на:

органічні складники побутових відходів, що легко загнивають; папір і картон; полімери; скло; побутовий металобрухт; текстиль; дерево; небезпечні відходи в складі побутових відходів; кістки, шкіру, гуму [9].

Для кожної категорії відходів встановлюються різні контейнери за кольором. Але на практиці навіть за наявності різнокольорових смітників виникають проблеми. Після сортування громадянами відходів до відповідних контейнерів комунальна сміттєзбирна машина збирає та переміщує вже розсортовані відходи до одного бака для перевезення. Тобто українське суспільство адаптовано до змін, але саме органи державної влади та місцевого самоврядування гальмують перехід до європейського світосприйняття.

Наступна новація, яку Україна зобов'язується не тільки імплементувати, а й втілити в життя протягом 5 років, згідно з Додатком XXX до гл. 6 Угоди про асоціацію, – це впровадження принципу «забруднювач платить» та принципу розширеної відповідальності виробника для повного покриття витрат для подальшого поводження з відходами, які виробляються виробником продукту [4]. Такий принцип є основоположними для Європейського Союзу, адже вони закріплюють положення щодо обов'язку виробника й утримувача відходів гарантувати високий рівень захисту довкілля та здоров'я людини. Принцип розширеної відповідальності виробника покликаний збільшити життєвий цикл вироблених ресурсів шляхом їх відновлення, повторного використання, розбирання й утилізації без шкоди для вільного обігу товарів на внутрішньому ринку [3, с. 6].

Поки що такі принципи в українському просторі не діють. Навіть законодавчо такий процес не врегульований. Загалом, аналізуючи висновки вчених, можна дійти висновку, що такі принципи:

– по-перше, мають бути закріплені як основоположні в Законі України «Про навколишнє природне середовище»;

– по-друге, навіть після законодавчого закріплення повинні бути практичні стимулятори до виконання норм законодавства господарськими підприємствами; наприклад, дієві адміністративні штрафи, які будуть суттєво впливати на майновий стан підприємця;

– по-третє, контроль за додержанням таких вимог законодавства буде покладатися на Державну екологічну інспекцію, де сьогодні об'єктивно порушений принцип пропорційності покладених повноважень та матеріально-технічного забезпечення; отже, є великий ризик використання корупційних схем.

Висновки. Угода про асоціацію, яка набула чинності 1 вересня 2017 р., надала великий поштовх трансформації українського суспільства як в нормативно-правовому

руслі, так і в практичному значенні для українського народу. Екологічна сфера є однією з найважливіших цілей для вдосконалення. Але через ігнорування проблем у сфері охорони навколишнього середовища протягом усього часу незалежності України національне законодавство потребує докорінного доопрацювання для наближення до європейських стандартів.

Проблеми поводження з відходами на даний час є загальною темою як для обговорення державними органами, так і для аналізу науковцями.

Загалом, модель європейського регулювання може бути втілена в життя в українських реаліях, не потребуючи величезних витрат. І хоча деякі екологічні норми вже імплементовані в законах та інших нормативно-правових актах, ще потрібно багато часу для організації виконавчими органами механізмів реалізації таких норм.

Основною ідеєю європейських стандартів є налагоджена схема поводження з відходами. Втілення таких змін на території України повинно відбутися упродовж наступних 5 років.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27 червня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Договір про Європейський Союз: міжнародний документ від 7 лютого 1992 р. / Європейський Союз. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/994_029.
3. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives: Directive from 19.11.2008 / European Union. Official Journal of the European Union. L 312. 22 November 2008. P. 3
4. Додаток XXX до гл. 6 «Навколишнє природне середовище» р. V «Економічне і галузеве співробітництво»: міжнародний документ від 27 червня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: http://vobu.ua/images/pdf_files/integration2/asd34.pdf.
5. Утворення та поводження з відходами (1994–2016 pp.): статистична інформація / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ns_rik/ns_u/orap_u2005.html.
6. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.: розпорядження від 8 листопада 2017 р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. ст. 1–212–21): Кодекс України від 7 грудня 1984 р. / Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-1>.
8. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр>.
9. Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів: наказ від 1 серпня 2011 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1157-11>.