

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 сміттевих 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>.