

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.31>**Карина Корнієнкова,***студентка міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Олеся Проценко,***студентка міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Вирішення проблеми знешкодження й утилізації відходів є однією з центральних у забезпеченні охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів. Відходи забруднюють ґрунт, води, повітря, займають під звалищами, відвалами значні площі. Їх утворення є наслідком переробки природної сировини у процесі матеріального виробництва та споживання продуктів цього виробництва населенням. З метою забезпечення утилізації, знешкодження, переробки й безпечного зберігання відходів в Україні здійснюються заходи організаційного, технологічного, економічного та правового характеру. Як сучасна правова держава, Україна вибрала пріоритетний напрям розвитку в галузі управління відходами, орієнтуючись на досвід інших держав, зокрема держав, що входять до складу ЄС, шляхом вдосконалення сучасного українського законодавства, адаптації нормативно-правових актів. Безумовно, значна частина норм є фрагментарною і має декларативний характер. Практична реалізація законодавчих вимог здійснюється повільно, деякі питання залишаються нерегульованими. Чинне законодавство про відходи потребує системного вдосконалення, спрямованого на модернізацію його основних інститутів, формування та впровадження системи методів економічного стимулювання господарюючих суб'єктів до застосування маловідходних технологій та обладнання, регулювання особливостей поводження з окремими видами відходів з метою їх екологічно безпечної утилізації. Розв'язання проблеми поводження з відходами має здійснюватись на державному рівні насамперед шляхом ефективного законодавчого регулювання, яке повинно враховувати національні особливості населення та позитивний досвід європейського законодавства. Серед основних напрямів, що вимагають модернізації, слід відзначити такі: систематизація екологічного законодавства; стимулювання підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами, а також діяльності з перероблення відходів та такої, що здійснюється із залученням вторинної сировини як альтернативного ресурсу, матеріального чи енергетичного; перегляд, доповнення, розширення змісту, сфери застосування Закону України «Про відходи» з метою зменшення накопичення підзаконних актів; удосконалення системи норм, що визначають особливості юридичної, зокрема кримінальної, відповідальності за правопорушення в екологічній сфері, тощо.

Ключові слова: відходи, утилізація, знешкодження, навколишнє середовище, забруднення.

Постановка проблеми. Наша країна здобула незалежність, коли була індустріально розвиненою державою, важка промисловість якої виробляла і продовжує виробляти величезні обсяги відходів різного ступеня небезпеки. Найбільше «смітить» гірничо-металургійний комплекс, щоправда, основний обсяг його сміття належить до найменш небезпечного четвертого класу. Відходи 1–3 класів небезпеки «на совісті» хімічної, електротехнічної та нафтопереробної галузей промисловості, позитивним ефектом економічного спаду стало різке зменшення їх утворення. Разом із тим проблеми забруднення території країни промисловим сміттям накопичу-

валися всі роки незалежності і не вирішуються самі собою. Натепер на нашій землі зібралося близько 50 млрд тонн відходів, серед яких 0,3 % належать до надзвичайно, високо і помірно небезпечних. За даними Всесвітньої організації здоров'я, через неналежне поводження з відходами щорічно в Україні гине майже 1,3 тис. осіб, що ставить нашу країну в один ряд з африканськими державами, такими як Замбія, Уганда, Нігерія, Камерун, де утилізації сміття приділяється також мало уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначену тему розглядали такі науковці, як І. Купалова, В. П. Плаван, М. В. Романів,

Н. Корнякова, А. П. Гетьман, М. В. Шульга, С. П. Головатий, В. В. Лутковська, В. Г. Буткевич та інші.

Мета статті полягає в аналізі сучасного законодавства, вирішенні проблем виникнення колізій та прогалин у правових аспектах, обґрунтуванні необхідності реформування системи правових норм для ефективного знешкодження відходів, можливості застосування інноваційних підходів щодо комплексного вирішення проблем, пов'язаних із відходами.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про відходи» відходами є будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [1]. Значна частина відходів утворюється саме у процесі людської діяльності. З огляду на екологічні властивості відходи є шкідливими для навколишнього середовища у разі їх утворення чи використання. За структурою відходи можуть бути твердими, рідкими, газоподібними предметами, матеріалами або речовинами, а за походженням – відходи споживання і відходи виробництва. Відходи споживання у свою чергу поділяються на промислові і побутові. Відходи, як негативний фактор, у разі правильного використання перетворюються на ресурс для інших видів виробництва. Тому нормативне регулювання повинне встановлювати саме такий порядок використання відходів, який дасть змогу реалізувати їх позитивні економічні властивості.

Нормами права передбачається наявність власника відходів, тобто належність відповідним особам. Закон України «Про відходи» зазначає, що суб'єктами права власності на доходи можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи та організації усіх форм власності, територіальні громади, Автономна Республіка Крим і держава. Також у законі визначені обов'язки власників відходів, серед яких: запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів, забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення знищення і псування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, що відповідає вимогам екологічної безпеки, не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах.

Правовий режим поводження з відходами – це система встановлених законодав-

ством правових заходів, норм і правил, що визначають правові засади поводження з відходами з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини [2]. Першим етапом поводження з відходами є їх збирання. На кожне місце (об'єкт) зберігання відходів повинен бути складений спеціальний паспорт, у якому зазначаються технічні характеристики місця, найменування та код відходів (згідно з державним класифікатором відходів), їх кількісний та якісний склад, походження, а також відомості про методи контролю та безпечної експлуатації цих місць (об'єктів). Способи тимчасового зберігання відходів визначаються видом, агрегатним станом і класом небезпеки відходів [3].

Одним із найефективніших способів вирішення проблеми з відходами є їх утилізація. Відповідно до Закону України «Про відходи» утилізація – це використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. Лілія Мельник виділяє два важливі аспекти утилізації відходів – екологічний і економічний. Екологічний аспект полягає в тому, що організація утилізації відходів сприяє скороченню виділення в навколишнє середовище шкідливих речовин, зниженню масштабів негативного впливу виробництва на стан ландшафту, тваринного і рослинного світу і т. д. Усе це супроводжується зниженням забруднення повітряного і водного басейнів, збереженням ландшафту, вивільненням території в результаті ліквідації відвалів і т. д. Економічний аспект утилізації відходів відображає передусім можливість отримання додаткового джерела тієї чи іншої корисної продукції для задоволення потреб народного господарства, можливість зниження собівартості одержуваної в результаті утилізації відходів продукції за рахунок використання більш дешевої сировини [4]. Кінцевий продукт, виготовлений із використанням відходів, повинен мати висновок державної санітарно-гігієнічної експертизи. Кількість промислових відходів, які накопичуються в місцях їх утилізації, не повинна перевищувати двотижневої потужності виробничого устаткування з переробки відходів [3].

Завершальною стадією поводження з відходами є їх знешкодження, що являє собою зменшення чи усунення небезпечності відходів шляхом механічного, фізико-хімічного чи біологічного оброблення. Для охорони навколишнього середовища від забруднення промисловими відходами необхідно впроваджувати апробовані на практиці методи їх знешкодження: методи спільного оброблення частини промислових відходів з побутовими на заводах біотермічного компостування; методи термічного оброблення та заводського спалю-

вання спільно з побутовим сміттям; методи складування частини промислових відходів на полігоні побутових відходів, і тільки знешкодження токсичних промислових відходів (I-II класу) повинно відбуватися на спеціальних інженерних спорудах – полігонах захоронення токсичних промислових відходів, а всі небезпечні відходи, що вивозяться на місце захоронення (полігон, шламонакопичувач та ін.), повинні мати екологічні паспорти з хімічною характеристикою їх складу, з інструкцією щодо техніки безпеки під час поводження з ними і рекомендаціями щодо проведення першої допомоги у разі гострого отруєння. Паспорт, підписаний відповідальними особами підприємства, видається на кожен вид відходів і на кожен рейс транспорту [3].

Видами термічної переробки відходів є піроліз, спалювання і плазмова газифікація. Важливими перевагами сучасних методів такої переробки є: ефективне знешкодження відходів, зниження обсягу відходів до 10 разів, використання енергетичного потенціалу органічних відходів. У процесі піролізу відходи нагрівають у безкисневому середовищі, в результаті утворюються рідини і гази, які можна використовувати як паливо. Метод є потенційно ефективним, але на практиці піролізні установки застосовують головним чином для переробки однорідних промислових відходів (наприклад, автомобільних шин), але для побутових відходів їх практично не використовують. Зараз у всьому світі найбільшого поширення набуло спалювання відходів. Технологія плазмової газифікації є відносно новою розробкою і безпроблемною, тому вона менш поширена, ніж спалювання.

У 2017 році була прийнята Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року. Її метою є створення умов для підвищення стандартів життя населення шляхом впровадження системного підходу до поводження з відходами на державному та регіональному рівні, зменшення обсягів утворення відходів та збільшення обсягу їх переробки та повторного використання. Деякі правники вважають цей документ важливим та прогресивним і водночас критикують його через слабкий рівень виконання.

Хоча українське законодавство і регулює порядок поводження з відходами, проте існує необхідність приведення норм екологічного права України у відповідність до норм міжнародного права. Основоположне значення в цьому аспекті має Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року. Мяр'яна Федунь пропонує таку послідовність

здійснення адаптації законодавства у сфері поводження з відходами: визначення актів «надбання Співтовариства», що регулюють правовідносини у такій сфері; переклад визначених актів європейського законодавства щодо поводження з відходами українською мовою; комплексний порівняльний аналіз нормативно-правових актів щодо відходів і поводження з ними; розроблення рекомендацій стосовно адаптації законодавства України з «надбанням Співтовариства»; визначення переліку законопроектних робіт у цій сфері; підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт у зазначеній сфері, та їх ухвалення; моніторинг виконання та контроль законодавчих механізмів [5].

Директива 2008/98/ЄС передбачає запровадження чіткої ієрархії пріоритетів поводження з відходами: запобігання; підготовка до повторного використання; переробка; інший тип утилізації, наприклад для відновлення енергії; ліквідацію (видалення на звалища). Українське законодавство частково відповідає цій п'ятиступеневій ієрархії пріоритетів, у вирішенні питань поводження з відходами, яка має бути запроваджена у законодавство України про відходи. Директива вимагає встановити витрати таким чином, щоб відображати реальні природоохоронні витрати, пов'язані з утворенням та поводженням з відходами. Тому має бути також впроваджений принцип «забруднювач платить», що зобов'язує виробника та утримувача відходів поводитися з відходами таким чином, щоб гарантувати високий рівень захисту довкілля та здоров'я людини. Також Директива встановлює ціль – підготуватися до 2020 року до повторного використання та перероблення відходів, принаймні таких як папір, метал, пластик та скло з домогосподарств та, по можливості, з інших джерел, якщо їх потоки відходів подібні до відходів з домогосподарств, має бути збільшена щонайменше до 50 % за вагою. Директива 94/62/ЄС (про упаковку та відходи) вимагає від країн-членів Європейського співтовариства розвитку технологій з переробки й повторного використання упаковки та розроблення механізмів її збирання. Директивою введено стандарти щодо складу пакувальних матеріалів, якими передбачено обмеження вмісту важких металів [6]. Директива 2002/96/ЄС, наприклад, покликана звести до мінімуму екологічну шкоду від утилізації відходів електричного обладнання, зобов'язавши виробників, продавців і імпортерів збирати, повторно використовувати, переробляти або утилізувати такі відходи. Відходи від обладнання мають бути поділені на різні категорії для подальшого використання, переробки та утилізації [7].

Висновки

Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами в Україні є пріоритетний захист довкілля та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку (Закон України «Про відходи»). В Україні на тепер вже сформована програмна політика поводження з відходами, яка має досить високий рівень відповідності законодавству ЄС та його реалізації, з огляду на національні особливості. Серед недоліків нормативно-правової бази України у сфері поводження з відходами слід також відзначити відсутність: чітко визначеної відповідальності громадян за неправильне поводження з відходами; відповідальності виробників за утилізацію відходів, що утворилися внаслідок використання їхньої продукції; норм, зобов'язуючих до сортування відходів; положень, що закріплюють пріоритет утилізації відходів над їх захороненням; єдиного кодифікованого акта, яким має регулюватися сфера поводження з відходами і який би чітко відображав політику держави. Враховуючи, що нині обсяги утворення відходів продовжують наростати, а повноцінний статистичний облік відходів не ведеться, застосування норм міжнародного права і позитивного міжнародного досвіду дозволить успішно реалізувати

проекти і програми поводження з відходами і формувати ефективні підходи до управління ними.

Список використаних джерел:

1. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр#n581> (дата звернення: 15.10.2019).
2. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2013. 432 с.
3. Державні санітарні правила та норми: Постанова Головного державного санітарного лікаря України від 01.07.1999 № 29. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0029588-99?lang=ru> (дата звернення: 15.10.2019).
4. Мельник Л. М. Утилізація відходів як один із шляхів екологізації виробництва. URL : http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21344/2/IRSP_2017_Melnyk_L-Waste_utilization_as_a_way_39-40.pdf (дата звернення: 15.10.2019).
5. Федунь М. В. Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері поводження з відходами. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2014_36\(2\)_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2014_36(2)_23) (дата звернення: 15.10.2019).
6. Кулакова В. Д. Правові проблеми утилізації відходів. URL : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/11/29.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).
7. Директива 2002/96/ЄС «Об отходах электрического и электронного оборудования» від 27.01.2003. URL : <http://certforum.ru/New-Approach-Directives/WEEE-Directive-2002-96-EC-CertForum-Ru.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).

The solution to the problem of waste disposal and disposal is one of the key issues in environmental protection and the rational use of natural resources. Waste pollutes soil, water, air, occupies large areas under landfills, waste heaps. Their formation is a consequence of the processing of natural raw materials in the process of material production, and consumption of products of this production by the population. In order to ensure disposal, disposal, processing and safe storage of waste, measures of an organizational, technological, economic and legal nature are being implemented in Ukraine. As a modern rule of law, Ukraine has chosen a priority direction for development in the field of waste management, focusing on the experience of other countries, in particular states that are part of the EU through the improvement of modern Ukrainian legislation, adaptation of legal acts. Of course, much of the rules are fragmentary and declarative in nature. The practical implementation of the legislative requirements is slow, and some issues remain unresolved. The current legislation on waste requires systematic improvement aimed at modernizing its main institutions, creating and implementing a system of methods of economic incentives for businesses to use low-waste technologies and equipment, regulating the peculiarities of managing certain types of waste for their environmentally sound disposal. The solution to the problem of waste management should be implemented at the state level, first of all, through the introduction of effective legislative regulation, which should be based on the national characteristics of the population and the positive experience of European legislation. Among the main areas requiring modernization are the following: systematization of environmental legislation; promoting entrepreneurial activity in the field of waste management; waste processing activities and those involving recyclables as an alternative resource, material or energy; revision, amendment, extension of content, scope of the Law of Ukraine "On Waste" in order to reduce the accumulation of by-laws; improvement of the system of norms defining the peculiarities of legal, in particular criminal, liability for environmental offenses, etc.

Key words: waste, recycling, disposal, environment, pollution.