

УДК 346.14:67.08

ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВТОВАРИСТВА У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

О. О. Гончаров, здобувач

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Досліджено Директиви ЄС щодо поводження з відходами порівняно із законодавством України. Зроблено висновки щодо досягнення відповідного соціально-економічного ефекту при належному використанні відходів.

***Ключові слова:** державна політика у сфері поводження з відходами, класифікація відходів, паспортизація відходів.*

Постановка проблеми. Основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є пріоритетний захист довкілля та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку (ст. 5 Закону України «Про відходи»).

До основних напрямів державної політики щодо реалізації зазначених принципів належать: забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з ними; зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності; забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів; сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого, повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів; забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами; організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання їх шкідливому впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини; здійснення комплексу науково-технічних та маркетингових досліджень для виявлення і визначення ресурсної цінності відходів з метою їх ефективного використання; забезпечення соціального захисту працівників, зайнятих у сфері поводження з відходами; обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації.

Проте, як підкреслює Д. В. Задихайло, політико-правовий феномен «державна політика» не отримав у законодавчому забезпеченні діяльності держави адекватної його значенню і ролі правової інституціалізації. Уявляється, що досліджувана проблема є доволі універсальною, адже вона стосується низки галузей права та законодавства України. Важливо зазначити, що феномен «державна політика» є лише окремою ланкою складного діалектичного взаємозв'язку між державою та суспільством, де можна виділити і політику суспільства або його політичних складових щодо держави (адже згідно із ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ), а також політику держави щодо суспільства, ураховуючи цілу низку функціональних завдань держави стосовно останнього [1, с. 53]. При цьому, зазначає Г. Знаменський, співвідношення між державною економічною політикою і законодавством стало актуальним та вельми значущим у практичному плані [2, с. 377].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання поводження з відходами останнім часом набуває актуальності як у вітчизняній, так і зарубіжній науковій літературі. Цікавою є політика країн ЄС, викладена у відповідних директивах. Такий правовий феномен, як «державна політика», був предметом дослідження багатьох учених-господарників: О. Вінник, Д. В. Задихайла, В. Мамутова, В. Пашкова, О. Подцерковного, В. Устименка, О. Шаповалової, В. Щербини та ін. Але ці науковці при опрацюванні зазначених питань не розглядали їх у контексті системи поводження з відходами.

Формулювання цілей. Метою статті є дослідження засад формування державної політики України у сфері поводження з відходами і завдань господарсько-правового регулювання в цьому контексті.

Виклад основного матеріалу. Україна як сучасна правова держава вибрала для себе одним із пріоритетних напрямів розвитку спрямованість на ЄС, зокрема, шляхом гармонізації сучасного українського законодавства до європейських стандартів, адаптації положень нормативно-правових актів, у тому числі щодо відходів. Тому проблема поводження з відходами на державному рівні має розв'язуватися насамперед шляхом упровадження ефективного законодавчого регулювання, яке повинно будуватися на врахуванні національних особливостей у вирішенні цього питання та позитивному досвіді відповідного європейського законодавства. З цього приводу В. Мамутов, Г. Знаменський та В. Хахулін зазначають, що в сучасних умовах прослідковується тенденція до зближення правових норм, які регламентують господарську діяльність у різних країнах [3, с. 137].

Політика у сфері управління відходами в ЄС передбачає низку принципів, які мають загальний характер, тому їх застосування та інтерпретація залишають державам-членам та країнам – претендентам на членство в ЄС можливість

поступової адаптації національних особливостей до європейського законодавства.

Головним нормативно-правовим документом ЄС у сфері поводження та управління відходами, яким визначено правові рамки та основні принципи поводження з ними, є Директива 75/442/EWG. Ця Директива вводить єдині визначення термінів і понять «відходи», «пошук», «утилізація» та ін. Під відходами розуміється «кожна субстанція чи предмет, яких власник позбувається, хоче позбутися або мусить позбутися відповідно до чинного законодавства». Зазначеною Директивою визначено такі категорії відходів: промислові та харчові рештки; продукти, які не відповідають установленим вимогам; продукти, для яких закінчився термін придатності; предмети, які є непридатними для використання (використані батарейки, каталізатори тощо); відходи виробництва (шлаки, рештки після дистиляції); рештки від видобутку і переробки сировини (гірничі шлаки, важкі оливи з нафтових полів); продукти, для яких власник не знаходить подальшого застосування (відходи сільського господарства, підсобних господарств тощо). Загалом ця директива налічує 16 категорій відходів, на основі яких упроваджено єдиний Європейський каталог відходів (рішення 2000/532/EWG), що періодично переглядається і оновлюється.

Також у Директиві визначено основні принципи управління відходами, що регулюють діяльність суб'єктів господарювання в цій сфері. До них належать: запобігання зростанню обсягів утворення відходів та зниження ступеня їх шкідливості; повторне використання та вторинна переробка, вилучення цінних компонентів з відходів; утилізація з метою одержання енергії; безпечне кінцеве розміщення відходів (застосовується в крайньому випадку, коли всі зазначені дії не є можливими).

Іншим визначальним принципом організації поводження з відходами, закріпленим у Директиві, є «відповідальність виробника». Суб'єкти господарювання, насамперед виробники продукції, повинні брати безпосередню участь у забезпеченні належного поводження з речовинами і продуктами, що утворюються в процесі їх виробництва, протягом усього експлуатаційного циклу. Це змушує виробників уже на стадії проектування продукції впроваджувати заходи щодо зменшення утворення відходів та брати активну участь у заходах з управління ними.

Слід відзначити, що витрати на організацію приймання та розміщення відходів покладаються на виробників та власників відходів, які передають їх підприємствам зі збирання і розміщення відходів, за принципом «забруднювач платить».

Незважаючи на це, згідно з Директивою країни ЄС зобов'язані створити комплексну і розвинену мережу об'єктів розміщення відходів з урахуванням

передових наукових та економічних технологій. Оскільки Директива забороняє не захоронення відходів, а лише недбале поводження з ними, їх несанкціоноване розміщення, то перед підприємствами постає досить складне завдання, наприклад: поділ відходів на види, облік та рух відходів, отримання необхідних дозволів в уповноважених органах влади тощо.

У той же час Директива не регулює способи та процедури утилізації низки відходів, до яких належать: газові забруднення атмосфери, охоплені іншими правовими актами; радіоактивні відходи; відходи, утворені при дослідницьких роботах, видобутку, переробці і зберіганні мінеральної сировини та експлуатації каменоломень; останки тварин та такі відходи сільськогосподарського походження, як тваринні рештки та інші небезпечні природні органічні субстанції; стоки, за винятком рідких відходів; знешкоджені вибухові матеріали.

Правила поводження з наведеними небезпечними та подібними відходами визначено в низці спеціальних директив, прийнятих ЄС.

Крім Директиви 75/442/EWG, яка прямо стосується відходів, основою законодавчої бази країн – членів ЄС у цій сфері є також Директива 91/689/EWG про небезпечні відходи. Сутністю цього документа є стандартизація нормативно-правових актів держав Спільноти з контролю за управлінням небезпечними відходами. Директива містить певні вимоги до Директиви 75/442/EWG, що стосуються небезпечних відходів, та визначає обов'язки й обмеження для власників небезпечних відходів, зокрема вона забороняє змішувати між собою різні категорії небезпечних відходів.

Директивою ЄС 91/689/EWG визначається поняття небезпечних відходів, регулюються проблемні питання поводження з токсичними відходами, вводяться вимоги з ліцензування засобів для їх переробки і рекомендації щодо поводження з цими відходами, включаючи їх знищення. Основною метою Директиви є зближення нормативно-правових актів держав Спільноти та визначення обов'язкових механізмів і методів контролю за діяльністю у сфері управління небезпечними відходами. Небезпечними відходами визнані ті, що входять до списків, погоджених Спільнотою, які доповнюють перелік, прийнятий у Директиві ЄС 75/442/EWG. У зв'язку з цим у рамках адаптації українського екологічного законодавства до європейських стандартів Радою з вивчення продуктивних сил НАН України та Науково-дослідним економічним інститутом Мінекономіки України розроблено класифікатор відходів, остаточна редакція якого гармонізована з європейським переліком відходів відповідно до Директиви ЄС 91/689/EWG [4, с. 60–62].

Зазначена Директива впроваджує суворіші, ніж для звичайних відходів, процедури видачі дозволів та контролю установ і підприємств – виробників небезпечних відходів, ведення реєстру небезпечних відходів тощо.

Наступними важливими правовими актами ЄС у сфері управління відходами є директиви, присвячені переробці відходів та їх утилізації. Вимоги до знешкодження відходів та їх складування містить Директива про складування відходів 1999/31WE. Вона має на меті суворими експлуатаційними і технічними вимогами зменшити або запобігти впливу відходів на довкілля. Положення Директиви спонукають насамперед до: встановлення правил розміщення відходів на складах і вимог, що стосуються їх переробки; створення системи дозволів на функціонування складів; окреслення обов'язків оператора складу.

Спалювання відходів регулюється декількома правовими актами, однак найбільше значення має Директива про спалювання відходів 2000/76/WE, яка наприкінці 2005 р. змінила директиви про спалювання комунальних відходів (89/369/EWG і 89/429/EWG) і про спалювання небезпечних відходів (94/67/WE), що діяли раніше. Головною метою цього документа є запобігання або мінімізація негативного впливу сміттеспалювальних підприємств на довкілля і здоров'я людей.

Директива ЄС 94/62 (про упаковку та відходи) вимагає від країн – членів Європейської спільноти розвивати технології з переробки і повторного використання упаковки та розробки механізмів її збору. Директивою введено стандарти щодо складу пакувальних матеріалів, якими передбачено обмеження вмісту важких металів. Відповідно до Директиви країни ЄС зобов'язані розробити плани відходів пакувальних матеріалів і регулярно звітувати про застосування встановлених норм у цій сфері.

Директива ЄС 91/157, змінена директивами ЄС 93/86 та ЄС 98/101, регулює поводження з акумуляторними батареями та обмежує вміст у них ртуті, кадмію, свинцю. Такі батареї повинні мати відмітку у вигляді перекресленого смітника, указуючи на те, що їх не можна викидати як звичайні побутові відходи. Члени ЄС до внесення поправок у 1998 р. зобов'язані були організувати окрему систему збору батарейок. Після внесення певних поправок використання батарейок, що містять ртуть, було повністю заборонено.

Директива ЄС 75/439 про утилізацію відпрацьованого масла, доповнена директивами ЄС 87/101 та 91/692, забезпечує безпечні скиди, очистку, зберігання та знищення використаних масел. Згідно з цією директивою члени ЄС повинні надавати пріоритет переробці і вторинному використанню масляних відходів за умови, що це можливо технічно та економічно. Директивою забороняється скидати відходи масел у водні об'єкти і дренажні системи. Уведено ліцензування діяльності зі збору, обробки і знищення цього виду відходів, а також інші спеціальні вимоги.

Директива ЄС 76/403, змінена Директивою ЄС 96/59, призначена регулювати обеззараження і захоронення всіх продуктів, що містять РСВ/РСТ

(поліхлорбіфеніли/поліхлортерфеніли). Відповідно до неї обладнання, що продукує ці речовини, має пройти інвентаризацію і перебувати на обліку. Члени ЄС зобов'язувалися до вересня 1999 р. розробити плани щодо знищення РВС/РСТ, а до 2010 р. – узагалі видалити їх утворення у відповідних технологічних процесах.

Директива ЄС 86/278 регулює проблемні питання використання осадів стічних вод у сільському господарстві. Документ встановлює максимальні обмеження для концентрацій важких металів в осадах і ґрунтах, місцях накопичення зазначених осадів, а також визначає умови використання стічних вод. Згідно з цією Директивою має здійснюватися моніторинг осадів стічних вод та ґрунтів щодо зміни в них концентрації важких металів.

Директивою ЄС 90/667 передбачено гігієнічні норми для захоронення і переробки відходів тваринництва. У першу чергу вона орієнтована на знищення відходів, заражених «коров'ячим сказом» (BSE).

В ЄС діють також спеціальні нормативні акти, що регулюють питання транспортування відходів: Директива ЄС 78/319 та постанова 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. Так, для організації і здійснення внутрішніх перевезень відходів у межах однієї держави всі країни ЄС зобов'язані забезпечити розробку і впровадження системи нагляду та контролю, яка має бути складовою частиною єдиної системи, що існує в ЄС.

Зазначені нормативно-правові акти становлять основу системи управління відходами у країнах – членах ЄС. Вони є правовим інструментом у боротьбі зі зростаючим у європейських країнах обсягом відходів. Чи активно використовується даний інструмент, вирішують окремі європейські держави шляхом упровадження і застосування внутрішніх нормативно-правових актів.

Згідно з європейською практикою проблема відходів має розглядатися як один із визначальних факторів екологічної безпеки. Тому в плані вибору пріоритетів при розв'язанні цієї проблеми слід виходити з оцінки відходів як ресурсного джерела, так і екологічно небезпечного чинника.

Як уже зазначалося, нормативно-правові акти ЄС, що регулюють управління відходами, – це документи, що визначають стратегії, політику в даній сфері. До таких документів належать також відповідні резолюції ЄС. Останні, не маючи прямого зобов'язуючого характеру, набувають першочергового значення для розвитку законодавства про відходи. У них виділено загальні принципи та головні цілі управління відходами, на які посилаються всі законодавчі акти цього напрямку. До основних стратегічних актів ЄС у сфері поводження з відходами належать: Стратегія ЄС щодо управління відходами від 18.09.89; Резолюція Ради ЄС від 07.05.90 та резолюція Європарламенту

від 19.02.94 про управління відходами; Рапорт Європейської комісії для Парламенту і Ради ЄС про політику управління відходами від 08.10.95; Резолюція Ради ЄС від 24.02.97 про стратегію управління відходами.

Крім того, проблематику відходів внесено в так звані програми дій, що стосуються довкілля. Перша Програма дій (1973–1976) вказувала на обов'язковість прийняття Європейською спільнотою необхідних дій у сфері утилізації відходів як важливу проблему, що спричиняє порушення умов вільної конкуренції.

Друга (1977–1981) і третя (1982–1986) програми дій розширили проблеми, пов'язані з відходами та боротьбою зі шкідливими наслідками їх накопичення і збереженням природних ресурсів при одночасному управлінні ними. У цих програмах політика управління відходами враховувала три аспекти: запобігання утворенню відходів; переробку та повторне використання відходів; безпечну утилізацію відходів, що не підлягають переробці.

Зазначений підхід було реалізовано й у четвертій Програмі дій (1987–1992), в якій особлива увага приділялася впровадженню «чистих технологій» та «чистих продуктів». У Програмі вказано на необхідність реалізації комплексних заходів у сфері поводження з відходами. П'ята Програма дій пропагувала виважене управління природними ресурсами та відповідні заходи щодо обмеження кількості утворюваних відходів. На сьогодні обов'язковою до виконання є шоста Програма дій «Наше майбутнє, наш вибір», що закладає далекосяжні цілі, яких треба досягнути у сфері управління відходами, а саме: обмеження кількості відходів, що потрапляють на складування, на 20 % до 2000 р. та на 50 % до 2050 р.; пропагування переробки і технологій повторного використання відходів; інвестування в цільові науково-технічні розробки; запровадження безвідходного виробництва тощо.

Законодавство Співтовариства про відходи встановлює такі загальні вимоги щодо управління відходами: здійснення утилізації чи видалення відходів без створення загрози для здоров'я людей і без використання процесів та методів, що можуть спричинити шкоду довкіллю (зокрема, без загрози для води, повітря, ґрунту та рослин чи тварин; без створення шуму чи неприємних запахів; без негативного впливу на сільську місцевість чи інші важливі місця); здійснення діяльності з переробки, зберігання та переміщення відходів лише на основі дозволів відповідних компетентних органів держав-членів та згідно з цими дозволами; здійснення нагляду за видаленням відходів компетентними органами держав-членів.

Рамкова директива про відходи також встановлює чітку послідовність дій щодо управління відходами: 1) вироблення відходів повинно попереджатися; 2) якщо вироблення відходів неможливо попередити, то слід зменшувати

кількість вироблення та небезпечні властивості цих відходів; 3) вироблені відходи слід утилізувати шляхом рециркуляції, повторного використання, перероблення чи іншим чином з метою отримання вторинної сировини та використовувати як джерело енергії; 4) якщо відходи неможливо утилізувати, їх слід безпечно видалити [5, с. 204].

Отже, ключовими елементами стратегії управління відходами є запобігання їх утворенню або мінімізація обсягів відходів, далі йде їх повторне використання, натомість їх утилізація чи знешкодження тлумачаться як остаточний варіант, який належить застосувати тільки тоді, коли будь-яка інша дія, спрямована на відходи, є неможливою. Таким чином, використання та впровадження методів запобігання утворенню відходів є першочерговим принципом європейської стратегії у сфері поводження з відходами.

При цьому механізм сталого управління відходами ЄС передбачає такі пріоритети щодо здійснення утилізації/видалення відходів: заохочення повторного використання; надання переваги утилізації, особливо рециркуляції; мінімізація кількості відходів, що підлягають видаленню; видалення відходів безпечним способом; видалення відходів якомога ближче до місця їх виробництва, при цьому не призводячи до зменшення ефективності операцій з оброблення відходів [5, с. 206].

На підставі такої чітко окресленої політики створено систему управління відходами у країнах – членах ЄС на національному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідні законодавчі акти дали також підставу для організації розвинутої інфраструктури, що створило можливість безпечного збирання, сортування, транспортування, переробки, пошуку матеріалів та знешкодження утворюваних відходів.

Правове регулювання управління відходами є складовою частиною права навколишнього середовища Європейського Співтовариства. Зменшення обсягів виробництва відходів та усунення їх виробництва взагалі шляхом удосконалення методів управління і розумного споживання ресурсів є одним із пріоритетів європейської політики в галузі навколишнього середовища. При цьому Співтовариство акцентує саме на переробці та утилізації, а не на видаленні відходів, на так званому принципі трьох R: Reduce (зменшення), Recycling (рециркуляція) та Recovery (утилізація). Такий підхід має за мету забезпечити права людини на сприятливе для життя та здоров'я навколишнє середовище [5, с. 197].

Узагальнення досвіду управління відходами в розвинених країнах та досвіду використання відходів в Україні дозволяє стверджувати, що використання відходів як вторинних ресурсів є довгостроковою стратегією економічного розвитку держави, яка спрямовується на розширення ресурсного потенціалу

відходів і одночасно на підвищення інтегральної еколого-економічної ефективності їх утилізації [4, с. 66–67].

Висновки. Як елемент державної політики в конкретних умовах економічного розвитку України використання відходів як вторинних ресурсів має орієнтуватися на такі напрями, у котрих воно забезпечуватиме прискорення соціально-економічного розвитку. Тобто цей процес не повинен перетворюватися на самоціль, відірвану від конкретної ресурсно-економічної ситуації, екологічних чи інших суспільних пріоритетів. Ідеться про врахування ринкових критеріїв ефективності інвестицій, насамперед про швидкість окупності вкладеного капіталу.

Позитивного ефекту в підвищенні економічної зацікавленості виробничо-господарських об'єктів у поводженні з твердими відходами можна досягнути тільки в тому разі, якщо система оподаткування і різних екологічних платежів ураховуватиме ефективність використання сучасних прийомів виробничої та господарської діяльності в напрямі утилізації твердих відходів з витяганням із них цінних речовин, їхнього вторинного використання у виробничих і господарських процесах, зниження їхньої загальної маси, зменшення вмісту в них шкідливих речовин.

Ринкова економіка зумовлює необхідність наявності відповідного механізму господарського та екологічного регулювання поводження з твердими відходами, який повинен містити: адресне спрямування регулюючого впливу; відповідне цінове заохочення; можливість поліпшення конкурентоспроможності продукції; стандартизацію якісних показників; економічне стимулювання підприємців малого та середнього бізнесу при виробництві природоохоронного обладнання, розвиток на цій основі відповідної підприємницької ініціативи; прагнення підвищення наукоємності продукції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Задихайло Д. В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : монографія / Д. В. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.
2. Знаменский Г. Л. Новое хозяйственное право / Г. Л. Знаменский // Избр. тр. – Киев : Юринком Интер, 2012. – 488 с.
3. Хозяйственное право / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хахулин и др.; под ред. В. К. Мамутова. – Киев : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
4. Відходи виробництва і споживання та їх вплив на ґрунти і природні води : навч. посіб. / за ред. В. К. Хільчевського. – К. : Вид.-полігр. центр «Київ. ун-т», 2007. – 152 с.
5. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища : навч. посіб. / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Львів, 2004. – 256 с.

ОПЫТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Гончаров А. А.

Исследованы директивы ЕС относительно обращения с отходами в сравнении с законодательством Украины. Сделаны выводы относительно достижения социально-экономического эффекта при надлежащем использовании отходов.

Ключевые слова: государственная политика в сфере обращения с отходами, классификация отходов, паспортизация отходов.

THE EXPERIENCE OF LEGISLATIVE SUPPORT OF THE EUROPEAN COMMUNITY POLICY IN THE SPHERE OF WASTE MANAGEMENT

Goncharov O. O.

The EU Directive concerning the behaviour of waste in comparison with the legislation of Ukraine in article is examines. These sources in the context of the use of their tools to regulate waste management in Ukraine are analyzed.

Key words: state policy in the sphere of conduct waste, waste classification, certification of waste.

УДК 346.2

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

К. С. Лебьодкін, здобувач

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Досліджено механізми підтримки суб'єктів господарювання за участі держави. Як елемент правового господарського порядку розглянуто державну підтримку суб'єктів господарювання, що формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів.