

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/22>

ОСНОВИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЗА МІЖНАРОДНИМ, ЄВРОПЕЙСЬКИМ ТА ВІТЧИЗНЯНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

THE BASES OF WASTE MANAGEMENT ACCORDING TO INTERNATIONAL, EUROPEAN AND UKRAINIAN LEGISLATION

**Данилюк Л.Р., к.ю.н., викладач кафедри
трудового, екологічного та аграрного права
ДВНЗ «Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника»**

Нині успішне завершення євроінтеграційного процесу і набуття статусу держави-члена ЄС є серйозним викликом перед Україною та українським суспільством. Питання євроінтеграції охопило усі сфери життя країни: політичну, економічну, соціальну. З підписанням і набранням чинності Угоди про асоціацію сформувалися пріоритетні напрями державної політики України та визначилися найактуальніші завдання за кожним із них.

Одним із важливих векторів співпраці Сторін Угоди виступають проблеми навколишнього середовища. Безумовно, питання охорони навколишнього середовища потребують комплексного підходу до їх вивчення та вирішення, адже саме таким чином можна забезпечити сталий розвиток країн і досягти цілей сталого розвитку. Водночас кожен із вказаних в Угоді напрямів співробітництва Сторін у частині навколишнього середовища є настільки об'ємним, що вимагає окремого предметного аналізу.

На нашу думку, серед усіх визначених сфер співпраці України та ЄС одне з перших місць належить поводженню з відходами. Пояснити це можна тим, що постійне збільшення об'ємів виробництва, розвиток технологій, економічне зростання призводять до продукування дедалі більшої кількості відходів. Відповідно, проблеми утворення та подальшого поводження з відходами давно вийшли на міжнародний рівень та є надзвичайно актуальними в міжнародній екологічній політиці. Крім цього, людство загалом і кожен із нас зокрема щодня стикається із відповідними питаннями в побуті, на роботі, під час відпочинку тощо, оскільки в процесі своєї життєдіяльності постійно виробляє ті чи інші відходи.

Ми вважаємо, що подана вище інформація однозначно підтверджує актуальність обраної тематики дослідження. Саме тому ця стаття присвячена аналізу основ поводження з відходами за міжнародним, європейським та вітчизняним законодавством.

Ключові слова: відходи, побутові відходи, поводження з відходами, Угода про асоціацію, імплементація.

At present, the successful accomplishment of the European integration process and becoming a member state of the EU present a serious challenge for Ukraine and Ukrainian society. The issue of European integration has affected all the spheres of life in the country: political, economic, social. After the Association Agreement was signed and enacted, the priority areas of Ukrainian state policy have been outlined and the most urgent tasks for each area have been defined.

One of the important areas of cooperation between the Parties of the Association Agreement are environmental issues. Environmental issues certainly require a comprehensive approach to their study and resolution, since it is the way to ensure the sustainable development of the states and attain the Sustainable Development Goals. In the meantime, each of the areas of the environmental cooperation between the Parties is so complex that it requires specific sector-oriented analysis.

In our opinion, among all the outlined areas of cooperation between Ukraine and the EU, the issue of waste management ranks high in order of importance. It can be explained by the fact that a constant increase in economic output, technological development, and economic growth lead to increasing waste production. Pursuant, the issues of waste production and their further management attracted global concern long ago and are the matters of great urgency in international environmental policy. Moreover, humanity in general and each one of us in particular face these issues in everyday life, at work, during holidays, etc. since we produce waste on a regular basis every day.

We consider the information provided above to clearly confirm the current importance of the chosen subject matter of the study. Therefore, this article is aimed at analyzing the bases of waste management according to International, European and Ukrainian legislation.

Key words: waste, municipal waste, waste management, Association Agreement, implementation.

У 2014 р. загальна кількість відходів, що утворюються в ЄС за всіма видами економічної діяльності та домогосподарствами, становила 2,503 млн т; це був найвищий показник для країн ЄС за період з 2004 по 2014 рр. [1]. Побутові відходи становлять лише близько 10% від сукупного об'єму [2]. В ЄС обсяг вироблених побутових відходів на одну особу у 2016 р. дорівнював 480 кг. Кількість утворених побутових відходів значно відрізняється в країнах-членах ЄС. Наприклад, Румунія виробляла найменшу кількість відходів (261 кг на людину), далі йдуть Польща (307 кг на людину), Чехія (339 кг на людину) і Словаччина (348 кг на людину). На протилежному кінці шкали Данія (777 кг на людину), яка генерувала найбільшу кількість відходів у 2016 р., значно випереджаючи Мальту (647 кг

на людину), Кіпр (640 кг на людину), Німеччину (626 кг на людину) та Люксембург (614 кг на людину) [3].

Зрозуміло, що наведені статистичні дані стосуються в основному розвинутих країн із високим рівнем економіки. Незважаючи на велику кількість відходів, що продукується та припадає на особу, в них ситуація не є настільки критичною, як у країнах, що розвиваються або у країнах із низьким рівнем економіки, адже вони володіють необхідною розвинутою інфраструктурою для забезпечення раціонального поводження з відходами.

Середньостатистичний американець переробляє і компостує 1,5 фунти щоденного сміття. Минулого року рівень утилізації у США досяг 34,3%, що є найвищим показником. Погана новина полягає в тому, що решта відходів

або спалювалися, або опинилися на полігоні [4]. В ЄС у 2016 р. 30% відходів було перероблено, 27% спалювалося, 25% відправлено на звалище і 17% компостовано [3].

Якщо говорити про нашу державу, то відповідно до Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. [5], обсяги утворення твердих побутових відходів в Україні у 2016 р. становили близько 11 млн т (без урахування тимчасово окупованих територій, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя). Незважаючи на те, що протягом останніх 20 років чисельність населення України постійно скорочується, обсяги утворення побутових відходів збільшуються. Показник утворення відходів в Україні в середньому становить 250–300 кг/рік на людину і має тенденцію до зростання. Домінуючим способом поводження з побутовими відходами залишається їх вивезення та захоронення на полігонах та сміттєзвалищах. У 2016 р. лише 5,8% утворених побутових відходів перероблено, в тому числі 2,71% утилізовано (спалено), 3,09% спрямовано на інші сміттєпереробні комплекси та близько 0,003% компостовано. Решту (близько 94%) розміщено на полігонах та сміттєзвалищах, яких станом на 2016 р. в Україні налічувалося 5470 одиниць, з них 305 (5,6%) перевантажені, а 1646 одиниць (30%) не відповідають нормам екологічної безпеки. За експертними оцінками, більше 99% чинних полігонів не відповідають європейським вимогам (Директиві Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. «Про захоронення відходів»). Як правило, внаслідок недостатнього рівня контролю або відсутності належної системи поводження з побутовими відходами, за офіційними даними, щороку утворюється понад 27 000 несанкціонованих сміттєзвалищ. Неналежним чином проводиться робота з паспортизації, рекультивациі та санації сміттєзвалищ. З 1551 сміттєзвалища, що потребують паспортизації, у 2016 р. фактично паспортизовано 380 (потребує паспортизації 21% сміттєзвалищ їх загальної кількості). З 509 сміттєзвалищ, які потребують рекультивациі, фактично рекультивовані 86 (7,7% потребує рекультивациі).

Подана вище інформація та наведені статистичні дані однозначно підтверджують актуальність обраної тематики статті. Це, своєю чергою, зумовлює значну кількість вітчизняних доктринальних досліджень проблемних аспектів управління відходами. Так, українськими вченими-правниками активно вивчаються питання правового регулювання поводження з відходами в рамках ЄС [6], правового забезпечення поводження з небезпечними відходами [7], правового регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [8], гармонізації законодавства України щодо поводження з відходами із законодавством ЄС [9] тощо.

Розглядаючи окреслену тему, доцільно зазначити основні нормативно-правові акти, які покликані регулювати питання відходів загалом і поводження з ними загалом як на міжнародному, так і на європейському рівні.

Зокрема, якщо говорити про відповідні міжнародні документи, то в основному вони стосуються небезпечних відходів та їх транскордонного переміщення. Йдеться про Конвенцію про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами [10], Базельську конвенцію про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням [11], Об'єднану конвенцію про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами [12], Роттердамську конвенцію про процедуру Попередньої обґрунтованої згоди щодо окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі [13], Стокгольмську конвенцію про стійкі органічні забруднювачі [14] та інші. При цьому Україна, будучи частиною міжнародної спільноти, приєдналася та є учасницею кожної з перелічених конвенцій.

Необхідність міждержавного врегулювання здійснення операцій із небезпечними відходами була зумов-

лена багатьма факторами, серед яких економіко-соціальний, можливо, відіграв найбільшу роль. Мається на увазі, що більш розвинені країни, володіючи всіма необхідними для цього ресурсами, почали незаконно експортувати в бідні країни вказані види відходів.

Так, широковідомим став випадок у маленькому містечку Коко (Нігерія). Орендувавши за невелику плату в місцевого жителя ділянку землі, італійська компанія створила звалище небезпечних хімічних відходів, котрі п'ятьма кораблями були доставлені в Нігерію. Деяка частина з них потрапила в річку, на якій знаходиться містечко. Це спричинило численні опіки та смерть багатьох його жителів. Італія була змушена відправити усі відходи назад після арешту нігерійською владою одного з її кораблів. У результаті цього та інших подібних випадків Нігерія і Камерун заборонили імпорту небезпечних відходів на свою територію і встановили смертну кару за порушення цієї заборони. Численні випадки незаконного імпорту небезпечних відходів були зафіксовані у країнах Східної Європи. Зокрема, робилися неодноразові спроби ввезення відходів під виглядом гуманітарної допомоги. Виникло навіть поняття «токсичний колоніалізм» [15, с. 310–311].

З-поміж актів європейського законодавства в цій частині можна умовно виділити кілька основних груп:

1) рамкове законодавство Європейського Союзу про відходи (Директива 2008/98/ЄС Про відходи та скасування деяких директив, Регламент (ЄС) № 1013/2006 Про перевезення відходів, Рішення 2000/532/ЄС, що встановлює перелік відходів та інші);

2) законодавство Європейського Союзу про операції із поводження з відходами (Директива 2000/76/ЄС Про спалювання відходів, Директива 2000/59/ЄС Про портове приймальне обладнання для корабельних відходів та залишків вантажу, Директива 1999/31/ЄС Щодо полігонів захоронення відходів та інші);

3) законодавство Європейського Союзу щодо конкретних відходів (Директива 2000/53/ЄС Про транспортні засоби з відпрацьованим строком експлуатації, Директива 96/59/ЄС Про видалення поліхлорованих біфенілів та поліхлорованих терфенілів, Директива 78/176/ЄС Про відходи виробництва діоксиду титану, Директива 91/157/ЄС Про батареї та акумулятори, що містять певні небезпечні речовини, Директива 94/62/ЄС Про упаковку та відходи упаковки, Директива 86/278/ЄС Про захист навколишнього середовища та, зокрема, ґрунту, у випадках використання у сільському господарстві осаду стічних вод, Директива 75/439/ЄС Про видалення відпрацьованих мистил та багато інших) [16].

Законодавство ЄС із питань переміщення відходів бере свій початок із драматичної події у маленькому містечку Севесо, розташованому на півночі Італії. Критичне забруднення діоксинами ґрунту навколо хімічного заводу призвело до захворювань значної кількості місцевого населення. Крім цього, кілька діжок із севеськими відходами, що містили діоксин, було вивезено за кордон, після чого вони зникли без жодного сліду. Більше як півроку по тому підозрілі з вигляду діжки було знайдено у Франції. У них було розпізнано ті самі севеські діжки. Ця історія набула широкого розголосу та викликала значне занепокоєння громадськості. Політики відчували свій обов'язок щось зробити задля встановлення контролю за небезпечними відходами, що перетинають кордони в межах Співтовариства «від їх коліски до могили» [17, с. 15].

На жаль, такі випадки є добре відомими і для нашої країни, оскільки за останні кілька років на територію Західної України з Угорщини було ввезено понад 20 000 т небезпечних відходів. Ще у 2003 р. на територію Львівської області з Угорщини було завезено небезпечні відходи. 3,044 тис. т котлових залишків малеїнового ангідриду потрапили у м. Дрогобич та 2,996 тис. т гудронних залишків із метою утилізації було завезено на Добротвір-

ську ТЕС. Їх ввезення та подальше видалення на території України суперечать вимогам національного законодавства та міжнародного права. У результаті вказаних дій було створено загрозу завдання шкоди довкіллю та здоров'ю людей. Виробником та експортером відходів виявилась угорська фірма МОЛ, яка діяла через посередників з Угорщини та США. Реальною метою ввезення відходів було їх знищення (спалення) на території України, що суперечить українському законодавству та міжнародному праву, зокрема положенням ст.ст. 4, 9 Базельської Конвенції про контроль за трансграничними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням [18].

Згідно із ст. 363 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19], поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди.

Додатком ХХХ до Глави 6 Розділу V Угоди [20] визначено, що Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до положень директив ЄС у частині управління відходами та ресурсами у встановлені терміни:

1) Директива № 2008/98/ЄС про відходи: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); підготовка планів щодо управління відходами згідно із п'ятиетапною ієрархією відходів та програм щодо попередження утворення відходів (Глава V Директиви № 2008/98/ЄС) – протягом 3 років із дати набрання чинності Угодою; встановлення механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника (ст. 14); встановлення дозвільної системи для установ/підприємств, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами (Глава IV Директиви № 2008/98/ЄС); запровадження реєстру установ і підприємств, які здійснюють збір та транспортування відходів (Глава IV Директиви 2008/98/ЄС) – протягом 5 років із дати набрання чинності Угодою;

2) Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); класифікація місць захоронення відходів (ст. 4); підготовка національної стратегії щодо зменшення кількості міських відходів, що розкладаються під впливом мікроорганізмів (біорозкладані), які спрямовуються на полігони (ст. 5); встановлення системи процедур подачі заяв та надання дозволів, а також щодо процедур прийняття відходів (ст.ст. 5–7, 11, 12 і 14); встановлення процедур конт-

ролю та моніторингу під час функціонування та закриття полігонів, а також процедур подальшого догляду після закриття з метою забезпечення їх знешкодження (ст.ст. 12, 13); впровадження планів очистки наявних місць захоронення (ст. 14); встановлення механізму обчислення вартості (ст. 10); забезпечення необхідної обробки відповідних відходів перед їх захороненням (направленням на полігони/сміттєховища) (ст. 6) – протягом 6 років із дати набрання чинності Угодою (для будь-яких інших установ/обладнання, що вводяться в експлуатацію після підписання Угоди, положення Директиви застосовуються з дати набрання чинності Угодою);

3) Директива № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); встановлення системи, яка забезпечить створення/розроблення операторами (суб'єктами господарювання) планів управління відходами (визначення та класифікація засобів поводження/переробки з відходами; характеристика відходів) (ст.ст. 4, 9); встановлення дозвільної системи, фінансових гарантій та системи контролю (ст.ст. 7, 14, 17); встановлення процедур управління та моніторингу видобувних пустот (ст. 10); встановлення процедур закриття та подальшого нагляду за виробничими майданчиками відходів видобувної діяльності (ст. 12); створення реєстру закритих майданчиків відходів видобувної діяльності (ст. 20) – протягом 5 років із дати набрання чинності Угодою.

З огляду на набрання чинності Угодою 1 вересня 2017 р., перед Україною стоїть величезний об'єм роботи щодо здійснення обов'язків, взятих на себе згідно з домовленостями з ЄС у доволі обмежені строки. Тому з метою забезпечення її виконання Постановою Кабінету Міністрів України № 1106 від 25.10.2017 р. [21] затверджено відповідний план заходів.

Однак, незважаючи на чіткі плани, строгі часові рамки та рішучі кроки України щодо врегулювання питань поводження з відходами, вже нині наша держава стикається з деякими труднощами при їх реалізації. Серед причин, які їх зумовлюють, можна назвати: застарілість способів управління ними, недостатність інфраструктури, недосконалість законодавства, відсутність заходів стимулювання суб'єктів господарювання, наявність низки проблем соціально-економічного характеру, невисоку екологічну свідомість тощо.

Для розв'язання усіх поставлених перед Україною завдань знадобиться не тільки значний період часу, але й політична воля керівництва країни, рішучі кроки з боку державних і місцевих органів влади, зацікавленість представників бізнесу, усвідомлення проблем громадянами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Eurostat. Waste statistics. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics (дата звернення: 07.07.2019).
2. Eurostat. Municipal waste statistics. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Municipal_waste_statistics (дата звернення: 07.07.2019).
3. Eurostat. 480 kg of municipal waste generated per person in the EU. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180123-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Fnews%2Fnews%2Fwhats-new> (дата звернення: 07.07.2019).
4. Loh R. America Produces a Shocking Amount of Garbage: Find out Where Your State Ranks – and What You Can Do About It. AlterNet Media. USA, 2016. URL: <https://www.alternet.org/environment/garbage-america-state-rankings-and-tips-reduce-waste> (дата звернення: 07.07.2019).
5. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. Дата оновлення: 20.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p> (дата звернення: 07.07.2019).
6. Федунь М.В. Правове регулювання поводження з відходами в рамках Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 18 с.
7. Максимова Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с.
8. Юрескул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 19 с.
9. Getman A.P., Lozo V.I. Harmonisation of Ukrainian Waste Treatment Laws with EU Legislation. *Environmental Policy and Law*. Amsterdam, 2017. Vol. 47. No. 1. P. 48–52.
10. Про запобігання забрудненню моря скидами відходів та іншими матеріалами : Конвенція від 29.12.1972 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_127 (дата звернення: 07.07.2019).

11. Про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням : Базельська конвенція від 22.03.1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022 (дата звернення: 07.07.2019).
12. Про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами : Об'єднана конвенція від 05.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_335 (дата звернення: 07.07.2019).
13. Про процедуру Попередньої обгрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин та пестицидів у міжнародній торгівлі : Роттердамська конвенція від 10.09.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_a35 (дата звернення: 07.07.2019).
14. Про стійкі органічні забруднювачі : Стокгольмська конвенція від 22.05.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_a07/ed20171222 (дата звернення: 07.07.2019).
15. Кравченко С.М., Андрусевич А.О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища : підручник за заг. ред. проф. С.М. Кравченко. Львів : Видавничий центр Львівського національного університету, 2002. 336 с.
16. European Commission. EU Waste Legislation. URL: <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm> (дата звернення: 07.07.2019).
17. Будякова Т. Деякі питання поводження з відходами: огляд законодавства ЄС. *Вісник Екологічної Адвокатури*. Львів, 2004. № 25. С. 8–25. URL: <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/v25-2.pdf> (дата звернення: 07.07.2019).
18. Екологія Право Людина. Попередження спалення та подальшого ввезення небезпечних відходів (гудрони). URL: <http://epl.org.ua/law-posts/poperedzhennia-spalennia-ta-podalshoho-vvezennia-nebezpechnykh-vidkhodiv-hudrony/> (дата звернення: 07.07.2019).
19. Про асоціацію : Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 07.07.2019).
20. Додаток XXX до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Appex.pdf (дата звернення: 07.07.2019).
21. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. Дата оновлення: 28.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-p> (дата звернення: 07.07.2019).