

Юридичні науки

УДК 349.6:502.174:061.1 ЄС

Кахнова Марина Геннадіївна

студентка

Інституту прокуратури і кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Кахнова Марина Геннадьевна

студентка

Института прокуратуры и криминальной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Kakhnova Maryna

Student of the Criminal Justice and Prosecutors' Training Institute of the

Yaroslav Mudryi National Law University

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО
ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО БЕЗПЕЧНОГО ПОВОДЖЕННЯ З
ВІДХОДАМИ ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АДАПТАЦИИ УКРАИНСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КОТОРОЕ РЕГУЛИРУЕТ БЕЗОПАСНОЕ
ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ, К ТРЕБОВАНИЯМ ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА**

**PROBLEMATIC ISSUES OF ADAPTING UKRAINIAN LAW ON WASTE
MANAGEMENT TO COMPLY WITH EU WASTE LEGISLATION**

Анотація. Дана стаття присвячена вивченню проблемних аспектів імплементції норм країн ЄС щодо поводження з відходами в українське національне законодавство. У висновках наведені певні пропозиції щодо оптимізації шляхів імплементції норм Європейського Союзу в нормативно-правову базу України.

Ключові слова: співпраця України та Європейського Союзу, законодавство про поводження з відходами, проблемні питання адаптації українського законодавства, удосконалення законодавства України щодо відходів у контексті Угоди про асоціацію.

Анотація. Данная стаття посвящена изучению проблемных аспектов имплементации норм стран ЕС, которые регулируют безопасное обращение с отходами, в украинское национальное законодательство. В выводах изложены определенные предложения, которые касаются оптимизации путей имплементации норм Европейского Союза в нормативно-правовую базу Украины.

Ключевые слова: сотрудничество Украины и Европейского Союза, законодательство об обращении с отходами, проблемные вопросы адаптации украинского законодательства, усовершенствование законодательства Украины, регулирующие вопросы обращения с отходами, в контексте Соглашения про ассоциацию.

Summary. The paper is concerned with the study of problematic aspects of implementing EU countries' legal norms on waste management in Ukrainian legislation. Certain ideas for optimizing the implementation of EU legal norms in Ukrainian legislative framework have been suggested in the conclusions of the paper.

Key words: Ukraine and EU collaboration, waste management legislation, the problematic issues of adapting Ukrainian legislation, the improvement of Ukrainian waste legislation in the context of EU-Ukraine Association Agreement.

Постановка проблеми. В країнах-членах Європейського Союзу приділяють значну увагу питанням нормативного регулювання безпечного поводження з відходами. У зв'язку із тим, що Україна перебуває на шляху до євроінтеграції, актуальними залишаються питання адаптації

законодавства України до екологічних стандартів ЄС, в тому числі стандартів, пов'язаних із поводженням з відходами. В той же час, питанням визначення шляхів, які є оптимальними для здійснення відповідної адаптації, не приділяється значна увага і, у зв'язку з цим, виникають проблеми в процесі практичного наближення українського законодавства до права ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний вклад в дослідження загальних питань адаптації українського законодавства до стандартів ЄС здійснили В.І. Лозо, В.С. Міщенко, Г.П., Виговська та ін. Питаннями імплементації європейських норм і гармонізацією української системи права у сфері поводження з відходами займалися: Г.В. Анісімова, О. Берюх, Т.Ю. Болотна, А.П. Гетьман, С. Кравченко, І. Каракаша, В.А. Зерук, В.А. Зуєв, М.В. Федунь, Р. Шабанов. Незважаючи на значний науковий внесок зазначених вище вчених, залишається багато проблемних аспектів пов'язаних з практичною адаптацією європейських норм, які стосуються безпечного поводження з відходами, до законодавства нашої держави.

Невирішені раніше проблеми. Відповідно до Закону України від 18.03.2004 року № 1629-VI « Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [1], програма визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському союзі [2,68] Впровадження законодавства ЄС, згідно даних уповноваженого міністерства, відбувається у 8 секторах, в тому числі, увагу зосереджено на положеннях статті 363 Глави 6 « Навколишнє середовище» та Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. При цьому, на сьогоднішній день, існує певна кількість проблем, що заважають ефективному зближенню законодавства України, яким регулюється питання безпечного поводження з відходами з принципами та

стандартами Європейського Союзу. Це і існування розбіжностей в термінології, яка застосовується в нормативно-правових актах ЄС та України, і існування проблем, обумовлених прямим перенесенням норм законодавства країн Європейського співтовариства в українські реалії, без укріплення інституційної бази, необхідної для здійснення реформ та ін. питань.

Мета. Головна мета даної статті – визначення проблемних питань адаптації українського законодавства про поводження з відходами до європейських норм.

Виклад основного матеріалу. Україна офіційно взяла курс на євроінтеграцію і, відповідно, зобов'язання адаптації Українського законодавства до стандартів Європейського Співтовариства обумовлено підписанням нашою країною у 2014 році Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода) [3]. Важливим наслідком підписання Угоди про Асоціацію є прийняття нашою державою ряду нормативно-правових актів, якими визначаються зобов'язання щодо адаптації законодавства перед ЄС, серед яких: Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 року № 1365 « Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [4], Концепція адаптації законодавства України до законодавства ЄС [5], Закон України « Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України» до законодавства Європейського Союзу [6].

Поступове наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка XXX до Угоди про асоціацію. Враховуючи, що Україна входить в число країн з найбільш високими обсягами утворення та накопичення відходів [7], то питання якнайшвидшої адаптації та втілення в життя законодавства країн ЄС щодо поводження з відходами є одним з пріоритетних завдань України. З цією метою, статтею 363 Додатку XXX до

Угоди про Асоціацію було передбачено певні заходи у сфері управління відходами та ресурсами, а саме адаптація декількох директив ЄС у цій сфері до законодавства України. Зокрема, адаптації потребують Директива 2008/98/ЄС про відходи [8], Директива № 1999/31 ЄС про захоронення відходів із змінами і доповненнями, внесеними Регламентом ЄС №1882/2003 [9], Директива № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості [10], Директива № 2004/35/ЄС [11], Директива № 75/442/EWG та Директива 91/689/EWG про небезпечні відходи [12] та ін.

Проблеми при здійсненні адаптації європейських норм до українського законодавства виникають вже на етапі підготовки законопроектів і пов'язані, здебільшого, із супротивом представників вітчизняного бізнесу. Так, наприклад, положення Директиви № 200898/ЄС про відходи, які передбачають запровадження в Україні механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципу розширеної відповідальності виробника, було втілено в законопроектах № 4835-д та № 6602, внесених до Верховної Ради України. В той же час, зазначені законопроекти викликали обурення у представників виробників пакувань (Американської торговельної палати в Україні, Європейської Бізнес Асоціації, Всеукраїнської аграрної ради, Спілки молочних підприємств, асоціації «Укрпапір»), якими були розкритиковані вказані вище законопроекти та висунуті вимоги про їх відкликання. Свої вимоги виробники обґрунтовували тим, що основною ідеєю законопроектів є введення податку на виробництво упаковки, кошти якого повинні використовуватися на 100% утилізацію цієї упаковки в подальшому, що на думку виробників є, по суті, подвійним оподаткуванням. Крім того, законопроектами було запропоновано у якості альтернативи сплати податку – організація розширеної відповідальності виробників, яка полягає у внесенні останніми банківської гарантії в сумі 1 млн євро. Тому виробники обґрунтовано вважають, що такий податок зможуть дозволити собі не всі

суб'єкти господарювання, що призведе до існування дискримінаційних умов на ринку виробників упаковок [13]. Як бачимо, процес адаптації законодавства України до стандартів ЄС часто блокується на рівні представників вітчизняного бізнесу. На даний час, принцип «забруднювач платить» продовжує діяти в редакції, визначеною статтею 44 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема екологічний податок встановлюється на основі фактичних обсягів викидів, лімітів скидів забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище і розміщення відходів.

Крім зазначеного вище, проблемні моменти виникають і під час спроб українських законодавців практично реалізувати положення певних Директив в українських законодавчих актах. Так, до Верховної Ради України було внесено законопроекти №4835-д і №6602. Згідно з текстом законопроектів, "зелений тариф" застосовуватимуть винятково до електроенергії, виробленої з побутових відходів, які до того пройшли сортування. З таких відходів мають бути вилучені небезпечні компоненти, а також матеріали, придатні для вторинного використання (пластик, скло, папір, метал). Крім того, документи передбачають впровадження розширеної відповідальності виробника упаковки за її утилізацію. Такий виробник може самостійно організувати повторне використання упаковки, її матеріальну утилізацію (використання як вторинної сировини) або ж сплатити екологічний податок. Як зазначено в законопроектах, переробка (утилізація) побутових відходів виводиться з-під державного регулювання, а ціни на такі послуги пропонують формувати вільно на договірних засадах. Державі в особі НКРЕКП пропонують встановлювати тарифи винятково на захоронення побутових відходів. При цьому рівень таких тарифів має стимулювати розвиток утилізації.

В той же час, Посольство ЄС в Україні розкритикувало зазначені законопроекти, вказавши, що політика у сфері переробки відходів в Україні

має відповідати ієрархії відходів ЄС і зосередитися на запобіганні та повторному використанні відходів. Проекти законів №4835-д, який передбачає високі пільгові тарифи для спалювання відходів, і №6602 не відповідають зобов'язанням України щодо Угоди про асоціацію".

Певні проблеми виникають при практичному втіленні інституційних принципів, викладених в певних Деклараціях. Так, наприклад, в Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку [14], яка була прийнята 14 червня 1992 року, було започатковано цілий ряд принципів, які регламентують поведження з відходами. Один із принципів, викладених в Декларації, це принцип компенсації завданої шкоди (держави мають розробляти національні закони, що стосуються відповідальності і компенсації жертвам забруднення). Втім, українське законодавство до цього часу не містить продуктивних механізмів та інституцій, які б дозволили ефективно втілювати принципи, викладені в Декларації. Таким чином, чинне законодавство потребує якнайшвидшої розробки та прийняття нормативно-правових актів з прописаними механізмами, які б дозволили притягати до відповідальності осіб, відповідальних за забруднення.

Успішній імплементації норм ЄС у вітчизняне законодавство заважає, на нашу думку, також відсутність систематизації українського екологічного законодавства та наявність великої кількості неефективних та застарілих норм. Так, наприклад, на даний час в нашій країні діє ЗУ «Про відходи» [15], зміст якого, незважаючи на велику кількість змін та доповнень, не в повній мірі відповідає принципам поведження з відходами, притаманними країнам Європейського Союзу. Зазначений законодавчий акт є застарілим, що призводить до існування великої кількості підзаконних актів, що не є систематизованими та містять норми, які часто суперечать одна одній. Вдосконалення системоутворюючого для сфери поведження з відходами Закону України «Про відходи» та приведення його до відповідності вимогам європейського співтовариства, має здійснюватися, на наш погляд, за

декількома напрямками: розширення понятійного апарату, визначення категорій відходів, що мають використовуватися як вторинна сировина (з точки зору економічної та екологічної доцільності та з урахуванням потреб і ресурсних особливостей кожного регіону), впровадження норм, що передбачають застосування роздільного збору відходів. Крім того, вкрай необхідним є перегляд особливостей притягнення до юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у сфері порушення правил поводження з відходами. При цьому, забезпечення дієвості міри покарання, як попередження потенційно можливих порушень, вимагає індивідуалізованого та диференційованого підходу, оскільки індивідуалізація дозволить максимально розширити принцип справедливості, а диференційованість норм дозволить привести у відповідність міру покарання та розмір реально нанесеної природного середовищу/життю та здоров'ю, а також безпеці громадян шкоду [16]. В той же час, запровадження європейського підходу притягнення до юридичної відповідальності порушників законодавства про поводження з відходами, стикається, в українських реаліях, на думку Я. Остапик, із деякими складнощами, а саме: встановлення причинно-наслідкового зв'язку між екологічно шкідливою діяльністю та негативними матеріальними наслідками через відсутність методик визначення такої шкоди [17].

Проблеми, які виникають в процесі адаптації українського законодавства про поводження з відходами до стандартів ЄС еколог А. П. Гетьман пов'язує з тим, що в більшості випадків зближення здійснюється шляхом прямого переносу директив ЄС в національне законодавство України, а не шляхом поетапної адаптації до ключових нормативно-правових вимог ЄС при одночасному укріпленні інституційної бази, необхідної для втілення відповідних реформ [18, с. 74]. З цією метою необхідно визначити, які саме законодавчі акти ЄС у сфері поводження з відходами будуть найбільш корисними орієнтирами для України і які

нормативні акти пропонують концепції і підходи, які стосуються ключових інструментів екологічної політики, які потребують реформування для забезпечення ефективного вирішення пріоритетних екологічних проблем України (А. П. Гетман, 76).

Ще однією проблемою, яка виникає при практичному здійсненні адаптації законодавства України до стандартів ЄС є невідповідність між теоретичною основою стандартів якості навколишнього середовища (відмінності деталей та масштабів) та відмінність систем забезпечення їх на практиці.

Висновки. Виходячи з аналізу стану адаптації національного законодавства щодо поводження з відходами до стандартів ЄС, можна зробити висновок про те, що даний процес ускладнено низкою об'єктивних та суб'єктивних чинників, які потребують корекції та усунення.

Серед основних проблем, з якими стикається процес приведення українського законодавства про відходи до європейських норм, є те, що в більшості випадків, зближення здійснюється шляхом прямого переносу директив ЄС в національне законодавство України, а не шляхом поетапної адаптації до ключових нормативно-правових вимог ЄС при одночасному укріпленні інституційної бази, необхідної для втілення відповідних реформ. Таким чином, більш ефективна адаптація нормативних вимог ЄС про поводження з відходами в українське законодавство може бути досягнута лише при одночасному створенні інституцій, які будуть практично запроваджувати оновлене законодавство в українській реальності.

Складнощі в адаптації вимог нормативних актів про відходи України до відповідних актів ЄС пов'язані також з тим, що розробка нормативно-правових актів законодавчим органом України стикається із спротивом, а іноді прямим блокуванням прийняття таких законопроектів виробниками, яким не вигідно запровадження стандартів про відходи Європейської співдружності в українське законодавство.

Труднощі запровадження європейських норм про поводження з відходами в українську законодавчу базу пов'язані також з відсутністю систематизації вітчизняного законодавства про відходи, його застарілістю та наявністю великої кількості підзаконних нормативних актів, які регулюють зазначене питання та по декуди, суперечать один одному. Таким чином, з метою покращення запровадження нормативних актів ЄС про поводження з відходами до законодавчої бази нашої країни, першим кроком повинно бути проведення попередньої ревізії та систематизації існуючих нормативних актів та усунення суперечностей в останніх.

Література

1. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» № 1629-IV від 18.03.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
2. Анісімова Г.В. Проблеми адаптації законодавства у сфері забезпечення вимог екологічної безпеки до права Європейського Союзу. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10223/1/Anisimova.pdf>
3. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://eu-ua.org/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu>
4. Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 року № 1365 «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. N 1496 «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF>
6. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України» до законодавства Європейського

Союзу № 228-IV від 21.11.2002 URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15>

7. Зерук В.А. Аналіз нормативно-правової бази реалізації політики поводження з відходами в Україні / В. А. Зерук // Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія. 2013. Вип. 12. С. 276-288. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upsal_2013_12_33
8. Директива Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15>
9. Директива Ради N 1999/31/ЄС щодо полігонів захоронення відходів. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html>
10. Директива 2006/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 року Про управління відходами видобувних підприємств, та якою вносяться зміни до Директиви 2004/35/ЄС. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VgCsu0pnkL8J:old.minjust.gov.ua/file/33342.docx+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
11. Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди від 21 квітня 2004 року. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:https://zakon.rada.gov.ua/go/994_965
12. Waste management // Official website of the European Union. URL: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/index_en.htm
13. Посольство ЄС розкритикувало законопроект про відходи. URL: <https://zbruc.eu/node/81225>
14. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455

15. Закон України « Про відходи» № 187/98-ВР від 5 березня 1998 року.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>
16. Законодавче закріплення рециклінгу як необхідної новації у сфері поводження з відходами. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/27379>
17. Ярина Остапик /Правові підстави відшкодування моральної шкоди за порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля / Я. Остапик // Журнал «Екологія. Право. Людина». № 4-5 (34—35). Львів. 2007. С. 68.
18. Гетьман А. П. Проблемы сближения законодательства Украины об обращении с отходами с принципами и стандартами Европейского Союза / А. П. Гетьман, В. И. Лозо // Проблеми законності. 2011. Вип. 114. С. 71-82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2011_114_10