



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ З ЕКОЛОГІЧНОГО, КЛІМАТИЧНОГО ТА ЕНЕРГЕТИЧНОГО ПРАВА ЄС

**в рамках проєкту програми Європейського Союзу ЕРАЗМУС+
Жан Моне «Екологічне, кліматичне та енергетичне право ЄС»**

(620353-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-CHAIR)





With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



COLLECTION OF SCIENTIFIC WORKS ON EU FOOD LAW AND POLICY

in term of the European Union programme ERASMUS+ project Jean
Monnet Chair «EU Environmental, Climate Change and Energy Law»

(620353-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-CHAIR)



2022

УДК 34

ББК 67.62 УКР

С 89

Рекомендовано Вченою радою юридичного факультету НУБіП України (Протокол № 6 від 17.11.2022 р.).

Збірник наукових праць з екологічного, кліматичного та енергетичного права ЄС. К.: Видавничий центр НУБіП України, 2022. 87 с.

У збірнику наукових праць з екологічного, кліматичного та енергетичного права ЄС подані наукові здобутки провідних науковців та молодих вчених, які присвячені екологічному, кліматичному та енергетичному праву ЄС та їх імплементації у правову систему України.

Для студентів, аспірантів, викладачів, докторантів, практикуючих юристів.

Усі матеріали подаються в авторській редакції

Наукові праці опубліковані в авторській редакції мовою оригіналу. Відповідальність за достовірність викладення матеріалу та відсутність плагіату несуть автори праць.

Всі права застережено. Жодна частина цього видання не може бути відтворена будь-яким способом та в будь-якій формі без письмового дозволу власників інтелектуальних прав.

Видання здійснено в рамках проекту Жана Моне програми Еразмус+ «Екологічне, кліматичне та енергетичне право ЄС»: 620353-EPP-1-2020-1-UA-EPPJMO-CHAIR, що виконується на кафедрі міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Зміст заходу не може розцінюватися таким, що відображає точку зору Європейського Союзу.

Disclaimer - The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

© Автори текстів, 2022

© Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2022

Зміст

Гулак О., Курило В., Коваль Р. РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СУДІВ ПРИ РОЗГЛЯДІ ТА ВИРІШЕННІ СПРАВ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ.....	5
Ладиченко В., Головка Л., Сергієнко Б. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	16
Гулак О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ.....	42
Гулак О. ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗІМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ.....	46
Vitiv V. LEGAL REGULATION OF QUALITY AND SAFETY OF DRINKING WATER IN THE EU AND UKRAINE.....	50
Ємельяненко К. ДІЯЛЬНІСТЬ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ.....	57
Кідалов С. ПРАВОВІ СИСТЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	72

**РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ СУДІВ ПРИ РОЗГЛЯДІ ТА
ВИРІШЕННІ СПРАВ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ**

Гулак О.В.

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Курило В.І.

*доктор юридичних наук, професор,
чл.-кор. Національної академії аграрних наук України,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Коваль Р.М.

*студент юридичного факультету
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Анотація. Наукова стаття присвячена проблематиці розмежування юрисдикції судів при розгляді та вирішенні справ у сфері екології на основі матеріалів судової практики та позицій науковців з одночасним висвітленням різноманіття можливих проблемних аспектів, з якими стикаються як сторони спору, так і суди щодо даного питання. Доведено, що категорія юрисдикції є значно розвиненою в доктрині права та чітко закріпленою в кожному законодавчому акті, що регулює окремий вид процесуального права. Водночас, виходячи з поширення екологічних правопорушень, встановлених нормами кримінального та адміністративного права, а саме, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, деякими іншими

нормативними актами, все ще актуальною лишається проблематика відсутності уніфікованого поняття підсудності розгляду справ щодо правопорушень у сфері екології. Акцентуючи увагу на проблемних аспектах, відзначено особливість реалізації конституційного права на безпечне довкілля, зокрема шляхом захисту порушеного такого права через представників громадськості, положення щодо якого передбачене Орхуською Конвенцією 1998 року. Наведено відповідні приклади у сфері правосуддя. Встановлено критичну значущість судової практики щодо встановлення юрисдикції розгляду справ у сфері екології та висвітлено різноманіття можливих проблемних аспектів, з якими стикаються як сторони спору, так і суди щодо даного питання. У підсумку зауважено, що при розгляді спорів з приводу порушень щодо екології у цілому, вирішальним показником віднесення таких справ до тієї чи іншої юрисдикції виступає саме характер спору, і лише після цього – суб'єктний склад та власне сам предмет спору.

Ключові слова: юрисдикція судів, розмежування юрисдикції судів, сфера екології, розгляд та вирішення справ у сфері екології, проблематика розмежування юрисдикції судів.

Abstract. The scientific article is devoted to the delimitation of jurisdiction of courts in considering and resolving cases in the field of ecology on the basis of case law and positions of scientists while highlighting the variety of possible problematic aspects faced by both parties and courts on this issue. It is proved that the category of jurisdiction is significantly developed in the doctrine of law and is clearly enshrined in each piece of legislation governing a particular type of procedural law. At the same time, based on the spread of environmental offenses established by criminal and administrative law, namely, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Criminal Code of Ukraine, some other regulations, the issue of lack of a unified notion of jurisdiction over

environmental offenses remains relevant. Emphasizing the problematic aspects, the peculiarity of the implementation of the constitutional right to a safe environment was noted, in particular by protecting the violated right through members of the public, the provisions of which are provided by the 1998 Aarhus Convention. Relevant examples in the field of justice are given. The critical importance of the case law on establishing the jurisdiction of environmental cases has been established and the variety of possible problematic aspects faced by both the parties to the dispute and the courts on this issue has been highlighted. As a result, it is noted that when considering disputes over environmental violations in general, the decisive indicator of the assignment of such cases to a particular jurisdiction is the nature of the dispute, and only then - the subject composition and the actual subject of the dispute.

Keywords: jurisdiction of courts, delimitation of jurisdiction of courts, sphere of ecology, consideration and resolution of cases in the field of ecology, problems of delimitation of jurisdiction of courts.

Постановка проблеми. З огляду на сучасні виклики, що носять не суто державний, а переважно глобальний та міжнаціональний характер, й стосуються насамперед порушень, конфліктів та спорів «екологічного характеру», дослідження проблематики розмежування юрисдикції судів при розгляді та вирішенні справ у сфері екології вбачається надзвичайно актуальним.

Наразі навіть питання розмежування судової юрисдикції внутрішньо національного характеру постають актуальними та, зачасти, проблемними. Додаткової ваги проблематиці дослідження додає сфера суспільних відносин, що з кожним роком набуває особливої гостроти та обговорення, насамперед, з боку суспільства, яке намагається впливати й контролювати повний спектр механізму регулювання цієї сфери зі сторони держави, включаючи і правове регулювання, й безпосередньо, ефективне та

справедливе застосування цих самих норм усіма гілками влади, в межах їх компетенції, включаючи і судову. Власне, взяття Україною на себе зобов'язань згідно з міжнародними договорами зумовлює необхідність встановлення чітких нормативних правил стосовно визначення юрисдикції спорів, предметами яких виступають, зокрема, об'єкти екологічного права.

Власне, довіра до держави, її інституцій та рішень ґрунтується переважно на діяльності судової гілки влади, як незалежного арбітра у вирішенні суспільно-значимих спорів. А питання екології, екологічної безпеки, вільного доступу до належного рівня природних ресурсів – це безперечно питання суспільно-значимого рівня, що стосуються кожного, без винятку, жителя нашої держави. Недаремно, сучасною поширеною тенденцією у більш свідомих та розвинених державах світу постає обрання до владних інституцій суб'єктів, що транслюють насамперед «екологічні» пріоритети у власних програмах вектору розвитку та формування дорожньої карти шляху країни, як на коротку, так і довгострокову перспективу.

Зокрема, певні зрушення щодо оптимізації публічного управління як держави у цілому, так і побудови дієвих та ефективних державних інституцій вбачається можливим насамперед через реалізацію певних складових, зокрема і забезпечення організаційно-правової спроможності суспільства контролювати процеси прийняття нормативних правил та, основне, їх реалізацію [1, с. 14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним напрацюванням категорії «юрисдикція» приділяли значну увагу такі українські дослідники як: С. Н. Братусь, В.М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, В. В. Копейчиков, О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко, П. М. Рабінович, Ю. М. Тодика, Ю. С. Шемшученко. Окремо аспект судового розгляду спорів у сфері екології опрацьовували у своїх працях В. І.

Андрейцев, М. В. Краснова, Р. С. Кірін, Ю. А. Краснова, В. Л. Мунтян та А. П. Гетьман.

Метою статті є комплексне дослідження проблематики розмежування юрисдикції судів при розгляді та вирішенні справ у сфері екології на основі матеріалів судової практики та позицій науковців з одночасним висвітленням різноманіття можливих проблемних аспектів, з якими стикаються як сторони спору, так і суди щодо даного питання.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення ефективних механізмів захисту порушених прав є важливим фундаментом правової системи й суспільного добробуту. Зокрема, це стосується і судового захисту порушених прав у сфері екології. Враховуючи нагальну актуальність природоохоронної й природовідтворювальної діяльності загалом, напрацювання великої кількості актів матеріального та процесуального права, взяття Україною на себе зобов'язань за міжнародними договорами, виникає необхідність встановлення чітких законодавчих вказівок на порядок визначення юрисдикції спорів, предметами яких виступають об'єкти екологічного права [2, с. 56].

Категорія юрисдикції є значно розвиненою в доктрині права та чітко закріпленою в кожному законодавчому акті, що регулює окремий вид процесуального права. Водночас, виходячи з поширення екологічних правопорушень, встановлених нормами кримінального та адміністративного права, а саме, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України, деякими іншими нормативними актами, все ще актуальною лишається проблематика відсутності уніфікованого поняття підсудності розгляду справ щодо правопорушень у сфері екології. Відтак, власне це і призводить до напрацювання численної судової практики, що здійснює трактування підсудності, яке виникає при розгляді таких правопорушень та й власне особливостей їх розмежування [3].

Проблематика розмежування юрисдикції судів при розгляді та вирішенні справ напряму корелюється із «публічним адмініструванням судової влади», під яким ми розуміємо комплексну систему адміністративних інституцій із ієрархічною побудовою, яка має цілеспрямовану діяльність, формує цілі, здійснює роботу на всіх елементах судової системи та приймає управлінські рішення [4, с. 10; 5].

Акцентуючи увагу на проблемних аспектах, варто відзначити особливість реалізації конституційного права на безпечне довкілля, зокрема шляхом захисту порушеного такого права через представників громадськості. Положення щодо такого захисту передбачене Орхуською Конвенцією 1998 року (*конвенцією Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля*), яка стала частиною національного законодавства шляхом її ратифікації Верховною Радою України в 1996 році [6]. Одним з прикладів можна насести постанову Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі № 910/8122/17 (провадження № 12-186гс18) за позовом міжнародної благодійної організації щодо заборони діяльності дельфінарію, обумовлюючи це порушеннями умов утримання тварин [7]. Зокрема, було встановлено, що суди першої та другої інстанції господарських судів хибно прийняли справу до розгляду, оскільки, попри суб'єктний склад спору, зміст спору стосується порушення норм екологічного та конституційного права, що встановлюють гарантії виключного права Українського народу на природні ресурси, а також похідним від нього правом кожного на здійснення загального та спеціального використання природних ресурсів (пункт г частини першої статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Відповідні положення закріплені в низці нормативно-правових актів: законах України «Про охорону навколишнього природного

середовища», «Про тваринний світ», «Про Червону книгу України» тощо. Враховуючи такі особливості, суд визначив публічно-правовий характер спору, і пов'язуючи вимогу про заборону чи припинення діяльності дельфінарію, зазначив про необхідність розгляду цієї справи судами адміністративної юрисдикції.

Важливим елементом є також питання встановлення характеру правовідносин, зокрема в спорах, що виникають між фізичними чи юридичними особами та суб'єктом владних повноважень [8]. В даному випадку доречним уявляється за приклад наедення рішення, прийнятого постановою Великої Палати Верховного Суду від 27 листопада 2018 року у справі № 910/5640/18 (провадження № 12-220гс18) за позовом ТОВ Агрофірма «Злагода» до ТОВ «Оратівагроінвест» та Держрибагентства України щодо скасування незаконного режиму користування водним об'єктом [9]. Зокрема, з фабули справи виходить, що два суб'єкти господарювання володіли єдиним водним об'єктом на двох різних підставах, а саме: на підставі договору, відповідно до Закону України «Про аквакультуру», та на підставі оспорюваного режиму рибогосподарської експлуатації, виданого відповідно до норм Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство й охорону водних біоресурсів» та встановленого власне самим Держрибагентством України. Першою та апеляційною ланкою господарських судів, до яких була спрямована позовна заява, було відмовлено у відкритті провадження з причини необхідності віднесення такого спору до розгляду в порядку саме адміністративного судочинства. Втім, Велика Палата Верховного Суду встановила, що хибним є віднесення всіх спорів, стороною яких є суб'єкт владних повноважень, до розгляду судів адміністративної юрисдикції, а *важливим чинником є характер відносин, що виник в ході спору*. Зокрема, була обгрунтована позиція, що предметом такого спору виступає порушення прав позивача, що на законній підставі (саме договору оренди)

їх реалізує, шляхом перешкоджання з боку іншої особи, яка має засвідчені оспорювані права на такий об'єкт. Враховуючи такий аргумент, спір набуває приватноправового характеру і не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, а може бути розглянутий виключно в порядку господарської юрисдикції.

Важливою виступає також і практика щодо розгляду спорів про визнання незаконними рішення органу місцевого самоврядування про передачу земельних ділянок у власність чи оренду. Щодо встановлення судової юрисдикції, до яких відноситься розгляд таких спорів, то Верховний Суд в своїх висновках дійшов до наступного: «оспорювання законності набуття особою земельної ділянки, щодо режиму якої існують питання, а також правомірності надання інакшій особі дозвільного документа на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки має вирішуватися в порядку цивільної або господарської юрисдикції, оскільки в даному випадку має місце спір про цивільне право, та щодо його судового захисту» [10]. Ключовим в таких спорах є те, що дії місцевої ради формалізуються у видачі індивідуального, а не нормативного акту, що одразу виключає можливість розгляду спору щодо правомірності такого акту в порядку адміністративного судочинства. Власне така позиція висвітлена в Постанові Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду від 13 червня 2018 р. у справі № 554/4857/16-а [10] та підтверджена в подальших постановках Великої Палати Верховного Суду (у справі від 21 листопада 2018 р. № 409/5363/12 та від 10 квітня 2019 р. у справі № 161/13749/15-ц).

Загалом, враховуючи наявність суттєвих недоліків в правозастосовчій діяльності, різноманітності нормативних актів, що регулюють ту чи іншу частину законодавства, що стосується довкілля та природних ресурсів та гостру потребу в судовій практиці, яка б ефективно компенсувала недоліки процесуального права, актуальними видаються

численні пропозиції науковців у контексті напрацювання ідей щодо запровадження ланки спеціалізованих екологічних судів [11, с. 21].

Висновки. Отже, в даному дослідженні встановлено критичну значущість судової практики щодо встановлення юрисдикції розгляду справ у сфері екології та висвітлено різноманіття можливих проблемних аспектів, з якими стикаються як сторони спору, так і суди щодо даного питання. У підсумку, можна дійти висновку, що при розгляді спорів з приводу порушень щодо екології у цілому, вирішальним показником віднесення таких справ до тієї чи іншої юрисдикції виступає саме характер спору, і лише після цього – суб'єктний склад та власне предмет спору.

Література

1. Гулак О.В. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: виклики сьогодення. Науковий вісник публічного та приватного права № 2. 2015. С. 11-14. URL: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip2>
2. Краснова Ю.А. Проблеми забезпечення права на екологічну безпеку в національних судах України та шляхи їх вирішення. *Судовий захист природного довкілля та екологічних прав*: збірник матеріалів (м. Київ, 7 листоп. 2019 р.). Київ, 2019. С. 55-61.
3. Забуранна А.О. Деякі правові аспекти у разі визначення підсудності земельних спорів. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 179-184.
4. Гулак О. В., Ладиченко В. В., Головій Л. В. Публічне адміністрування судової влади як одна із форм забезпечення рівного доступу до правосуддя. *Інтернаука. Серія: "Юридичні науки"*. 2021. № 5 (39). Т. 1. С. 11-17. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/5/7316>
5. Гулак О. В., Ладиченко В. В., Головка Л. О. Проблеми і перспективи запровадження та діяльності інституту присяжних у системі судочинства України. *Інтернаука. Серія: "Юридичні науки"*. 2021. № 7 (41). С. 86-92. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-7-7457>

6. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. № 34. 1999. С. 296.

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 11 грудня 2018 року у справі № 910/8122/17 (провадження № 12-186гс18). URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/78977479>

8. Дайджест судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав 2019. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf

9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 листопада 2018 року у справі №910/5640/18 (провадження №12-220гс18). URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/78215430>

10. Постанові Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду від 13. Червн 2018 року у справі №554/4857/16-а. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/74747639>

11. Єрмоленко В.М. Питання екологічного судочинства в Україні. *Об'єкти екологічного і суміжних галузей права: теоретичні та практичні аспекти в умовах сталого розвитку*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листоп. 2019 р.). Київ, 2019. С. 20-23.

References

1. Ghulak O.V. Shljakhy pobudovy efektyvnykh derzhavnykh instytucij: vyklyky sjoghodennja. *Naukovyj visnyk publichnogho ta pryvatnogho prava* # 2. 2015. S. 11-14. URL: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip2>

2. Krasnova Ju.A. Problemy zabezpechennja prava na ekologhichnu bezpeku v nacionalnykh sudakh Ukrajiny ta shljakhy jikh vyrishennja. *Sudovyj zakhyst pryrodnogho dovkillja ta ekologhichnykh prav: zbirnyk materialiv* (м. Kyjiv, 7 lystop. 2019 r.). Kyjiv, 2019. S. 55-61.

3. Zaburanna A.O. Dejaki pravovi aspekty u razi vyznachennja pidsudnosti zemelnykh sporiv. Pravo i suspiljstvo. 2019. # 4. S. 179-184.

4. Ghulak O. V., Ladychenko V. V., Gholovij L. V. Publichne administruvannja sudovoji vlady jak odna iz form zabezpechennja rivnogho dostupu do pravosuddja. Internauka. Serija: "Jurydychni nauky". 2021. # 5 (39). T. 1. S. 11-17. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/5/7316>

5. Ghulak O. V., Ladychenko V. V., Gholovko L. O. Problemy i perspektyvy zaprovadzhennja ta dijalnosti instytutu prysjazhnykh u systemi sudochnstva Ukrainy. Internauka. Serija: "Jurydychni nauky". 2021. # 7 (41). S. 86-92. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-7-7457>

6. Pro ratyfikaciju Konvenciji pro dostup do informaciji, uchastj ghromadsjkosti v procesi pryjnattja rishenj ta dostup do pravosuddja z pytanj, shho stosujutsja dokillja: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. # 34. 1999. S. 296.

7. Postanova Velykoji Palaty Verkhovnogho Sudu vid 11 ghrudnja 2018 roku u spravi # 910/8122/17 (provadzhennja # 12-186ghs18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78977479>

8. Dajdzhest sudovoji praktyky Verkhovnogho Sudu u sporakh, shho vynykajutj u sferi zakhystu dokillja ta ekologhichnykh prav 2019. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Daidjest_Ekologia.pdf

9. Postanova Velykoji Palaty Verkhovnogho Sudu vid 27 lystopada 2018 roku u spravi #910/5640/18 (provadzhennja #12-220ghs18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78215430>

10. Postanovi Sudovoji palaty v administratyvnykh spravakh Verkhovnogho Sudu vid 13. Chervn 2018 roku u spravi #554/4857/16-a. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74747639>

11. Jermolenko V.M. Pytannja ekologhichnogho sudochnstva v Ukraini. Ob'jekty ekologhichnogho i sumizhnykh ghaluzej prava: teoretychni ta praktychni aspekty v umovakh stalogho rozvytku: materialy Vseukrajinsjkoji

naukovo-praktychnoji konferenciji (m. Kyjiv, 29 lystop. 2019 r.). Kyjiv, 2019.
S. 20-23.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ладиченко В.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів
та природокористування України,*

Головко Л.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів
та природокористування України,*

Сергієнко Б.Б.,

*магістр юридичного факультету
Національного університету біоресурсів
та природокористування України*

Анотація

Мета статті В статті досліджено теоретико-правові засади поведження з відходами за законодавством Європейського Союзу. Здійснено аналіз класифікації відходів в ЄС. Досліджено принципи

діяльності ЄС у сфері поводження з відходами. Встановлено напрямки попередження виникнення відходів.

Наукова новизна У зв'язку з незадовільним станом виконання в Україні зобов'язань у сфері адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами пропонується ґрунтовно дослідити систему класифікації відходів та принципи діяльності ЄС у сфері поводження з відходами.

Головним завданням державної політики щодо управління відходами є максимально можливе зменшення негативного впливу речовин та матеріалів, що втратили своє споживче значення, на навколишнє середовище та здоров'я людини. Даний напрям державної політики є дуже важливим через вкрай негативні наслідки, оскільки відходи становлять загрозу для здоров'я людини та завдають шкоду навколишньому природному середовищу в зв'язку з їх токсичністю, можливістю забруднення повітря, води та ґрунту.

Нами проаналізовано систему класифікації відходів в ЄС з погляду на їх хімічні, фізичні, економічні властивості. На сьогодні, список відходів складається з 20 глав, 110 підкатегорій відходів, 839 видів відходів, 405 видів відходів, класифікованих як небезпечні. Дотримуючись основних принципів Директиви 2008/98/ЄС щодо вдосконалення та оновлення переліку відходів, їх адаптації до науково-технічного прогресу та їх відповідності європейському хімічному законодавству, Комісія при необхідності, вносить зміни до Рішення 2000/532/ЄС про перелік відходів. Основною метою впровадження класифікації відходів є розроблення типових систем управління не для кожного виду відходів окремо, а в межах певної категорії, крім випадків передбачених законодавством ЄС.

Основними стратегічними цілями в галузі поводження з відходами в Європейському Союзі є: зменшення утворення відходів шляхом запобігання їх виробництву в технологічному процесі виробництва;

використання відходів у виробничих процесах; виділення окремих фракцій із загального потоку відходів для подальшого їх використання як вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів; скорочення відходів, розміщених на звалищах; інтеграція методів поводження з відходами на основі використання найкращих доступних технологій.

В правовій системі ЄС, поряд із загальними принципами (принцип забруднювач платить, принцип охорони життя та здоров'я, принцип запобігання та профілактики, принцип планування, принцип сталого розвитку) існують спеціальні, які складають основу правового регулювання у певних сферах суспільного життя (принцип близькості, принцип застосування ієрархії поводження з відходами, принцип відповідальності виробника, принцип селективного збору).

Новацією є те, що вищезгадані принципи передбачають підготовку до повторного використання та переробки. Ці дві групи процесів підпадають під поняття відновлення, але на законодавчому рівні розглядаються як її форма. Це зумовлено бажанням усунути утворення нових відходів та використовувати вже існуючі відходи, як ресурс.

Ключові слова: правове регулювання поводження з відходами, класифікація відходів, законодавство ЄС.

Abstract

The purpose of the article In the article theoretical and legal basis of waste management under European Union law was studied. An analysis of waste classification in the EU was carried out. The principles of EU activity in the field of waste management were studied. Directions for waste prevention were established.

Scientific novelty Due to the unsatisfactory state of implementation of obligations in Ukraine in the field of adaptation of domestic legislation to EU

legislation in the field of waste management, it is proposed to thoroughly investigate the waste classification system and the principles of EU waste management.

The main task of the state policy on waste management is to minimize the negative impact of substances and materials that have lost their consumer value on the environment and human health. This direction of public policy is very important because of the extremely negative consequences, as waste poses a threat to human health and harms the environment due to its toxicity, the possibility of air, water and soil pollution.

We analyzed the system of waste classification in the EU in terms of their chemical, physical, economic properties. Today, the list of waste consists of 20 chapters, 110 subcategories of waste, 839 types of waste, 405 types of waste classified as hazardous. Following the basic principles of Directive 2008/98 / EC in terms of improving and updating the list of wastes, its adaptation to scientific and technological progress and its compliance with European chemical legislation, the Commission, if necessary, amends Decision 2000/532 / EC on the list of wastes.

The main purpose of implementing waste classification is to develop standard management systems not for each type of waste separately, but within a certain category, except as provided by EU legislation. The main purpose of implementing waste classification is to develop standard management systems not for each type of waste separately, but within a certain category, except as provided by EU legislation.

The main strategic goals in the field of waste management in the European Union are: reducing waste generation by preventing their production in the production process; use of waste in production processes; separation of individual fractions from the total waste stream for their further use as secondary material and energy resources; reduction of waste placed in landfills; integration

of waste management methods based on the use of the best available technologies.

In the EU legal system, along with general principles (polluter pays principle, life and health principle, prevention principle, planning principle, sustainable development principle), there are special ones that form the basis of legal regulation in certain spheres of public life (proximity principle, the principle of application of the hierarchy of waste management, the principle of producer responsibility, the principle of selective collection).

The novelty is that the above principles provide for preparation for reuse and recycling. These two groups of processes fall under the concept of recovery, but at the legislative level are considered as its form. This is due to the desire to eliminate the generation of new waste and use existing waste as a resource.

Keywords: legal regulation of waste management, waste classification, EU legislation.

Постановка проблеми. Відповідно до наукових досліджень, у процесі розкладання відходів утворюються віруси, бактерії, грибки, карбонові кислоти, ефіри, спирти та альдегіди, що становлять пряму загрозу для живих організмів та істотно погіршують якість життя людства шляхом негативного впливу на навколишнє середовище. Крім того, дана проблема є спільною для всієї світової спільноти, а тому кожна держава повинна направити всі зусилля на розв'язок питання щодо утилізації та переробки відходів [1]. Саме тому, в силу нагальної актуальності теми, вважаємо за необхідне проаналізувати становлення та розвиток поняття «відходів», класифікацію відходів з урахуванням їх фізико-хімічних властивостей, а також принципи поводження з відходами в ЄС.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері поводження з твердими побутовими відходами вивчали такі вчені, як В. Вітів, О. Німко, Н. Максименцева, А.

Оскірко, О. Гаврилюк та інші. У зв'язку з наданням органам місцевого самоврядування значної кількості повноважень в сфері поводження з побутовими відходами пропонується дослідити європейський досвід в зазначеній сфері на основі зарубіжних досліджень.

Метою даної статті є дослідження теоретико-правових засад поводження з відходами за законодавством Європейського Союзу, здійснення аналізу класифікації відходів в ЄС, дослідження принципів діяльності ЄС у сфері поводження з відходами.

Виклад основного матеріалу. Вперше поняття відходів на законодавчому рівні закріплюється в Рамковій директиві про відходи № 75/442/ЄЕС у 1975 році. Згідно даному документу, відходами вважається будь-які речовина або предмет, якими власник розпоряджається або зобов'язаний розпорядитися відповідно до норм чинного національного законодавства [2].

У 1991 році вищезгадану директиву було переглянуто. Намагаючись надати єдину європейську інтерпретацію поняттю відходів та відповідно зменшити можливість його неоднозначного тлумачення, органами ЄС було розроблено нову дефініцію поняття «відходи», де за основу взято поділ відходів відповідно до їх фізико-хімічних властивостей на категорії. Враховуючи законодавчі зміни, відходами вважались будь-які речовина або предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися, і які віднесені до однієї з категорій, викладених у додатку I.

В 90-ті роки на законодавчому рівні закріплено ще одне поняття відходів, яке є чинним і до тепер. Так, відповідно до ст. 2 Базельській конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, відходами є будь-які речовини або предмети, які видаляються, призначені для видалення або підлягають видаленню відповідно до положень національного законодавства [2] .

На сьогодні, одним з найважливіших, базисних законодавчих документів присвячених питанню переробки та утилізації відходів на просторах Європейського Союзу є Рамкова директива про відходи № 2008/98/ЄС. Даною Директивою встановлено законодавчу основу правового регулювання щодо поводження з відходами в межах території ЄС.

Відповідно до ст. 2 вищезгаданої Директиви, відходами вважається будь-яка речовина чи предмет, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися [3] .

З аналізу вищезгаданої статті, характерними рисами змісту поняття відходів є:

1) чітка вказівка на ідентифікацію власника відходів, в якості якого можуть бути як юридичні, так і фізичні особи.

2) речовини та матеріали, що втратили своє споживче значення, визначаються як відходи лише з моменту прийняття рішення їх власником, або ж покладання на власника обов'язку позбутися таких речей або матеріалів.

3) поняття «відходи» закріпило у своєму розумінні абсолютно нову парадигму «nothing is waste», де вторинна сировина стала самостійним поняттям, яке охоплює новий продукт, придатний до використання, що широко вживається, має ринок збуту або споживачів, відповідає технічним вимогам для певних цілей, не суперечить чинному законодавству та

стандартам, що гарантує його безпечність для екології та здоров'я людини [4].

Розглянемо класифікацію відходів. Система класифікації відходів в Європейському законодавстві пройшла тривалий шлях становлення. В теперішній час вона базується на європейському законодавстві про хімічні речовини та препарати.

Основним документом, що встановлює найважливіші положення щодо класифікації відходів, є Рамкова Директива про відходи. Згідно її положень:

1. Класифікація відходів та небезпечних відходів проводиться відповідно до Переліку відходів, встановленого Резолюцією 2000/532/ЄС (Список відходів).

2. Список відходів є обов'язковим щодо визначення відходів, які вважаються небезпечними.

3. Класифікація відходів у Списку відходів проводиться з урахуванням походження та складу відходів.

4. Класифікація відходів, як небезпечних повинна базуватися на законодавстві Європейського Союзу про хімічні препарати та хімічні речовини.

5. При віднесенні відходів до небезпечних груп слід враховувати граничні концентрації (встановлені норми), що діють як небезпечні хімічні речовини відповідно до законодавства.

6. Відходи класифікуються як небезпечні на основі властивостей, перелічених у Додатку III Керівних принципів 2008/98/ЄС.

Механізм Рамкової Директиви 2008/98/ЄС чітко визначає правила оновлення Переліку відходів. На підставі отриманих повідомлень від держав-членів Комісія переглядає Перелік з подальшим внесенням або ж навпаки, невнесенням до нього змін. Дотримуючись основних принципів Директиви 2008/98/ЄС щодо вдосконалення та оновлення переліку

відходів, їх адаптації до науково-технічного прогресу та їх відповідності європейському хімічному законодавству, Комісія неодноразово вносила зміни до Рішення 2000/532/ЄС про перелік відходів. Так, наприклад, Постанова Комісії від 18 грудня 2014 р. (Рішення 2014/955/ЄС) передбачала внесення змін до Рішення 2000/532/ЄС до Переліку відходів відповідно до вимог Рамкової Директиви 2008/98/ЄС [5].

Станом на сьогодні, список відходів представлений у вигляді 20 глав – назви груп класифікації відходів, 110 підкатегорій відходів, 839 видів відходів, з них 405 - класифіковані як небезпечні [6].

Розглянемо групи класифікацій детальніше :

01 Відходи корисних копалин, мінералів, фізичної та хімічної переробки;

02 Відходи сільського господарства, садівництва, водного господарства, лісового господарства, мисливства та рибальства, харчування та переробки;

03 Відходи від переробки деревини та виробництва панелей, меблів, целюлози, паперу та картону;

04 Відходи шкіряної, хутряної та текстильної промисловості;

05 Відходи переробки нафти, переробки природного газу та піролітичної переробки вугілля;

06 Відходи від неорганічних хімічних процесів;

07 Відходи від органічних хімічних процесів;

08 Відходи від виробництва, виготовлення, постачання та використання покриттів, лаки та скляні покриття, герметики та друкарські фарби;

09 Відходи фотографічної промисловості;

10 Відходи від термічних процесів;

11 Відходи від хімічної обробки поверхні та покриття металів та інших матеріалів; відходи гідрометалургії;

12 Відходи від формування та фізико-механічної обробки металевих та пластикових поверхонь;

13 Відходи нафти та рідкого палива (крім харчових масел, 05 та 12);

14 Відходи органічних розчинників, палива та холодоагентів (крім 07 та 08);

15 Упаковка для відходів; абсорбенти, серветки, фільтруючий матеріал та захисний одяг;

16 Відходи, не зазначені інакше у списку;

17 Будівельні відходи (включаючи відкопаний ґрунт із забруднених місць);

18 Відходи від охорони здоров'я людей або тварин та / або пов'язані з ними дослідження (крім їдалень та ресторанів), відходи, не утворені екстреною медичною допомогою;

19 Відходи з об'єктів поводження з відходами, відкритих очисних споруд та водоочисних споруд, призначених для споживання людиною, та води для промислових потреб;

20 Комунальні відходи (побутові та подібні комерційні, промислові та інституційні відходи), включаючи окремі зібрані фракції [7, с. 27].

Поряд з ідентифікацією та позначенням відходів, за допомогою каталогу відбувається принциповий поділ відходів на небезпечні і безпечні. Небезпечні відходи позначаються в Єдиній класифікації відходів зірочкою [8].

Правовий режим поводження з небезпечними та безпечними відходами закріплюється національним законодавством та може різнитися (наприклад, поводження з небезпечними відходами в Німеччині може створювати для власника обов'язок надати документальне підтвердження їх належної утилізації чи видалення) [9].

Особливістю класифікації відходів є те, що один і той самий відходів може бути визначний як безпечним, так і небезпечним видом

відходів. При цьому, небезпечний вид відходів завжди визначається першим і відмічається зірочкою, а у нижченаведеному рядку повторюється той же вид відходів, але без зірочки (наприклад, відходи гідроксиду натрію і калію). Таке подвійне занесення має назву «дзеркального входу». З 405 небезпечних видів відходів, визначених у ЄКВ, тільки 232 видів відходів вважаються автоматично небезпечними, а інші 173 види відходів є безпечними «дзеркальними входами» [8].

Ще одним, важливим нормативно-правовим актом у сфері класифікації відходів, є Регламент (ЄС) № 1272/2008 від 16 грудня 2008 року про класифікацію, маркування та пакування речовин та сумішей (CLP – Класифікація, маркування та пакування), прийнятий Європейським Парламентом та Радою, що набув чинності 20 січня 2009 року. Згідно з Положенням Регламенту CLP, з 2011 року кожен хімікат або препарат (хімічна речовина) класифікується, маркується та упаковується відповідно до міжнародного стандарту СГС – Глобально гармонізованої системи (GHS – Globally Harmonised System).

Політикою управління відходами ЄС передбачено ряд принципів, які наділені загальним характером, а тому дають можливість поступово адаптувати національне законодавство до прийнятних міжнародних зобов'язань.

Загалом, принципи поводження з відходами не можна трактувати лише з одного нормативно-правового документа. Так, наприклад, умовно за походженням, їх можна розділити на три групи:

- 1) загальні принципи екологічного права, які опосередковано можна застосувати до питань політики поводження з відходами;
- 2) принципи, закріплені в Рамковій директиві про відходи;
- 3) принципи, які впливають зі змісту нормативно-правових актів, які врегульовують відносини, що виникають у сфері поводження з відходами.

В рамках першої групи можна виділити такі основоположні засади, що закріплені в Договорі про функціонування Європейського Союзу, як:

- принцип забруднювач платить;
- принцип охорони життя та здоров'я;
- принцип запобігання та профілактики;
- принцип планування;
- принцип сталого розвитку.

Ці принципи виражені також і в інших нормативно-правових актах у галузі охорони навколишнього середовища. Вищезазначені засади є керівними ідеями всіх нормативно-правових актів, що стосуються охорони навколишнього природного середовища, включаючи політику поводження з відходами. Також, вони характеризуються високим рівнем їх загальності, оскільки їх зміст надалі розроблений та конкретизований в інших нормативно-правових актах.

В правовій системі ЄС, поряд із загальними принципами існують спеціальні, які складають основу правового регулювання у певних сферах суспільного життя. Друга група складається зі спеціальних принципів, що безпосередньо входять до Рамкової директиви ЄС про відходи. У його межах даної групи можна виділити наступне:

- принцип близькості;
- принцип застосування ієрархії поводження з відходами;
- принцип відповідальності виробника;
- принцип селективного збору.

1) принцип близькості – це принцип зміст якого полягає в тому, що відходи повинні перероблятися якомога ближче до місця свого утворення. Окрім цього, має також бути врахований технологічний критерій, – переробка виконується на найближчій придатній переробній станції. Вищезгаданий принцип, в першу чергу, обумовлений питанням

транспортування відходів. Оскільки обмеження відвантаження відходів на переробку дозволяє зменшити ризики для довкілля та здоров'я людини.

Принцип близькості тісно пов'язаний з принципом самодостатності. Відповідно до змісту ст. 16 Рамкової директиви про відходи, для розбудови та функціонування Європейського Союзу в цілому, має бути створена мережа переробних станцій для утилізації відходів. З цією метою держави-члени повинні вжити відповідних заходів самостійно або у співпраці з іншими державами-членами, коли це є бажаним та необхідним для них [3]. Тобто, кожна країна не зобов'язана мати повний спектр станцій для переробки відходів на своїй території.

Але, з іншого боку, відповідно до принципу близькості, мережа переробних станцій повинна бути розбудована таким чином, щоб забезпечити високий рівень захисту навколишнього середовища та охорони здоров'я населення.

Розглянемо як вищезгаданий принцип працює на практиці в Польщі. В Польщі сфера застосування принципу близькості та самодостатності ширша, ніж в Рамковій директиві про відходи. З аналізу національного законодавства Польщі, можна вивести загальне правило за яким спочатку відходи потрібно здати на обробку в місці їх походження, і якщо це неможливо, їх можна переробити в іншому місці з урахуванням технологічного критерію (найкращий доступний варіант переробки), та критерію відстані (у найближчому місці). У кожному конкретному випадку слід також враховувати ієрархію поводження з відходами.

Так, наприклад, за загальним правилом, переробка мулу з муніципальних стічних вод та захоронення інфекційних медичних відходів або інфекційних ветеринарних відходів може мати лише в районі воєводства, де вони утворились. Однак, переробка може здійснюватися в іншому воєводстві, відмінному від того, в якому вони утворилися, за умови якщо відстань від місця утворення до місця переробки в іншому

воєводстві менша, ніж відстань від місця утворення до місця переробки у цьому ж воєводстві [10].

2) принцип ієрархії пріоритетів поводження з відходами. Даний принцип полягає у встановленні послідовної п'ятиелементної системи управління відходами, яка з екологічної точки зору, забезпечує найменший негативний вплив на навколишнє середовище та здоров'я населення.

Для впровадження в життя ієрархії відходів Директиви 2008/98/ЄС від держав-членів вимагалось прийняти та впровадити програми щодо запобігання виникненню відходів. Національні програми мали бути прийняті не пізніше 12 грудня 2013 року. Крім того, держави повинні оцінювати та переглядати ці програми принаймні раз на шість років.

Національні програми запобігання виникненню відходів повинні включати: цілі запобігання виникненню відходів; опис існуючих заходів щодо запобігання виникненню відходів та оцінку ефективності заходів; кількісні або якісні стандарти та цілі заходів щодо запобігання виникненню відходів [3].

На сьогодні, ієрархія поводження з відходами представлена у п'яти послідовних ступенях:

- 1) попередження утворення відходів;
- 2) підготовка до повторного використання;
- 3) переробка;
- 4) інші типи відновлення;
- 5) утилізація.

Політика попередження утворення нових відходів приділяє значну увагу заохоченню розробки продукції, яка має найбільш виправданий негативний вплив на навколишнє середовище та здоров'я населення. Зокрема, впроваджуються заходи, які мають на меті стимуляцію розвитку та просування технологій з виробництва багаторазової продукції, яка підлягає безпечній переробці після її перетворення на відходи.

На практиці, держави-члени Європейського Союзу застосовують не тільки новітні технології, але й економічні стимули населення (спеціальна система оподаткування, або ж пільги). Так, наприклад, у Данії уже більше 20 років діє податок на безкоштовну роздачу поліетиленових пакетів у торговельних закладах. Після того, як там ввели плату за пакети, їхня популярність у покупців знизилася на 90 %. Або, наприклад, 10 років тому у Великій Британії були запуснені на ринок біорозкладані пакети для хліба, які упродовж чотирьох років повністю розкладаються на вуглекислий газ та воду [11].

Політика попередження утворення нових відходів тісно пов'язана з повторним використанням продукції. Сенс підготовки до повторного використання полягає у заходах, які продовжують життя тих чи інших речей та дозволяють використовувати таку річ більше одного разу після її виготовлення. Прикладами такого заходу можуть бути збір тари та упаковки для її повторного використання, передача вживаного одягу бідним верствам населення, використання зношених шин та пластикових пляшок, наприклад, для побудови речей для побуту тощо [11].

Коли продукт втрачає своє споживче значення, він стає вторинною сировиною та підлягає переробці. Такий підхід дозволяє зменшити негативний вплив на навколишнє середовище та здоров'я людини, а також дозволяє зекономити на сировині. Зокрема, повторній переробці підлягають папір, пластик, метали, скло тощо.

Якщо переробка, або компостування є економічно недоцільною, або ж неможливою, відходи підлягають відновленню в інший спосіб, зокрема, відновленню у вигляді енергії. Так, наприклад, в європейських країнах шляхом спалення переробляють 20-25% обсягу міських відходів, в Японії – близько 65%, в США – близько 15%. Найактивнішим «спалювачем» є Німеччина, яка має 60 заводів, щороку спалюючи понад 16 млн тон відходів [12].

Останньою ланкою у процесі поводження з відходами є їх ліквідація, тобто видалення на сміттєзвалище. Даний процес застосовується лише у тому випадку, коли всі інші можливі шляхи переробки відходів вичерпані. Проте, у Рамковій директиві про відходи вказано, що застосовуючи ієрархію відходів, держави члени повинні враховувати загальні принципи охорони навколишнього природного середовища, технічної та економічної доцільності, а тому в деяких випадках можливе відхилення від послідовності у поводженні з відходами. Так, наприклад, заборонено відновлення поліхлорованих біфенілів, медичних та ветеринарних відходів.

3) принцип розширеної відповідальності виробника. Цей принцип широко пов'язаний з принципом запобігання та принципом «забруднювач платить».

У 1990-тих роках, зіткнувшись зі збільшенням кількості відходів, низка країн переглянули наявні варіанти політики та дійшли висновку, що покладання відповідальності на виробника за продукцію після втрати нею свого споживчого значення, може бути цілком успішною практикою для зменшення негативного впливу відходів на навколишнє середовище та здоров'я населення.

Вперше офіційно ця концепція була представлена в Швеції, у 1990 році на доповіді Томаса Ліндхвіста для Міністерства охорони навколишнього середовища. Трохи пізніше, на одній із доповідей, з'явилось визначення принципу розширеної відповідальності, за яким зміст вищезгаданого принципу розкривався, як стратегія охорони навколишнього середовища шляхом покладання відповідальності за весь життєвий цикл виготовленого продукту, зокрема, збору, переробки та остаточної утилізації, на його виробника.

Перекладання відповідальності на виробника є не тільки складовою екологічної політики, але й найефективнішим засобом досягнення вищих

екологічних стандартів при розробці дизайну продукції. В той же час, розширена відповідальність виробника лише опосередковано спрямована на зменшення обсягу створених відходів, оскільки основною метою є зменшення кількості відходів, які підлягають утилізації шляхом спалювання або вивезення на сміттєвий полігон.

Загалом, існує декілька моделей реалізації принципу розширеної відповідальності виробника. Розглянемо їх детальніше.

Як ми вже зазначали, розширена відповідальність виробника означає, що виробник несе відповідальність за весь цикл життя продукту, який він виробляє. Однак, з аналізу Рамкової директиви про відходи, виробник може перекладати свою відповідальність на іншого суб'єкта.

За даною моделлю, створюються спеціальні організації, які за рахунок фінансування виробниками, організують селективний збір відходів упаковки з її подальшою утилізацією.

Модель 2. Реалізації принципу розширеної відповідальності здійснюється за рахунок накладання екологічного податку. Обов'язковим платежем обкладається кожна упаковка, що виробляється. Стягнені кошти з виробників спрямовуються на розвиток інфраструктури основним завданням якої є збір, переробка та утилізація відходів. Тобто, на відміну від попередньої моделі, відповідальність за управління відходами упаковки бере на себе держава. Податкова система є менш розповсюдженою через наявність корупційних факторів, а відповідно і не ефективність [13].

Модель 3. Депозитна система. Система депозиту забезпечує повернення відходів упаковки через спеціальні автоматизовані пункти. У цьому випадку упаковка маркується відповідно (наприклад, лазерне гравіювання), що допомагає отримати інформацію, необхідну для організації системи повернення деяких видів упаковки через спеціальне обладнання та автоматизовані пункти. В обмін на повернені відходи часто

видаються відповідні купони на грошові кошти на суму вартості пакету, які можна використовувати для оплати в торгових мережах.

Депозитна система є менш поширеною через високу вартість впровадження та обслуговування такої системи, а також низьку ефективність. За допомогою даної системи, відбувається повернення лише деяких видів упаковки (скляні пляшки, поліетилен, алюмінієві банки).

Модель 4. Змішана система. Змішана система може мати декілька системних функцій або дозволяти кільком системам співіснувати. Прикладом реалізації змішаної системи є пілотний проєкт, учасниками якого були 5 компаній УКРПЕК: «Тетра Пак», «Кока-Кола Беверіджис», «Сандора», «Елопак», «Кен-Пак».

Цілі проєкту передбачали виконання таких завдань, як:

- запровадження практичної моделі системи збору та використання відходів упаковки;
- оцінка реальної вартості інфраструктури та послуг у сфері поводження з відходами тар та упаковок;
- розвиток відносин з органами місцевого самоврядування та професійними організаціями – постачальниками послуг;
- організація інформаційно-просвітницької діяльності серед населення та підвищення рівня екологічної освіти;
- організація регулярного моніторингу, передача його результатів основним зацікавленим сторонам для розробки та прийняття рішень.

Для реалізації поставлених завдань, у місті було встановлено 240 жовто-зелених контейнерів для відходів упаковки, що дозволило 85 % населення міста охопити роздільним збором. За два роки було зібрано, відсортовано та перероблено понад 700 тон переробленої сировини.

Як результат, вдалось поліпшити екологічну ситуацію, зменшити навантаження на довкілля, створити нові робочі місця та покращити становище працівників внаслідок легалізації їх трудової діяльності тощо.

Основною вигодою проєкту для імпортерів та виробників можна вважати створення економічно ефективної, прозорої та контрольованої структури для реалізації розширеної відповідальності виробників за допомогою різних варіантів та завдань [13].

4) принцип селективного збору відходів. Селективний збір означає, що відходи слід збирати окремо один від одного, якщо це можливо з урахуванням технічного, економічного та екологічного фактору.

Сегрегація відходів – це один із способів зменшити кількість відходів шляхом вилучення сировини для повторного використання або переробки та використання у виробництві нових матеріалів (утилізації).

Сегрегація відходів може бути реалізована двома шляхами – сортуванням у мішки, або ж у відділення контейнерів.

Сегрегація мішків – це збирання відходів у поліетиленові мішки, які спеціально надаються комуною та здійснюються переважно на власності односімейних будинків.

Сегрегація контейнерів в основному стосується людей, які проживають у житлових будинках та багатоквартирних будинках, де знаходиться контейнерний комплекс.

Третя група принципів є інтерпретованою з всієї низки законодавчих актів, що врегульовують відносини, які виникають з приводу політики поводження з відходами. Це зокрема такі принципи, як:

- принцип планування;
- принцип диверсифікації норм щодо відходів;
- принцип посиленого нормування.

Принцип планування в поводженні з відходами є важливим інструментом політики Європейського Союзу. Відповідно до ст. 28 Рамкової директиви про відходи, на держав-членів покладається обов'язок розробити принаймні один план поводження з відходами, який окремо або в поєднанні з іншими, охоплює всю географічну територію країни.

Обов'язок щодо розробки плану або декількох планів покладається на компетентні органи держав-членів [3].

План поводження з відходами повинен включати в себе аналіз поточної екологічної ситуації у відповідному географічному об'єкті, а також подальшу схему дій, що необхідно виконати для поліпшення екологічних показників [14, с. 192].

До плану поводження з відходами, щонайменше включаються такі дані:

1) тип, кількість та джерело відходів, які утворюються на території держави-члена, а також оцінка прогнозу утворення відходів у майбутньому;

2) існуючі схеми збору відходів та основні механізми їх утилізації або відновлення, включаючи будь-які спеціальні настанови щодо поводження з такими відходами, як відпрацьовані масла, небезпечні відходи, або потоки відходів, на яке поширюється спеціальне законодавство Європейського Союзу.

3) оцінка необхідності в розробці нових схем збору, побудови додаткових або закриття існуючих установ, що спеціалізуються на утилізації сміття;

4) опис розподілу обов'язків між державними та приватними суб'єктами, що реалізують політику щодо поводження з відходами;

5) оцінка корисності та придатності використання тих чи інших інструментів для вирішення різних проблем, що виникають при реалізації політики з відходами [15, с. 113].

Принцип посиленого нормування відіграє важливу роль у реалізації законодавства з охорони навколишнього природного середовища оскільки, інструменти нормування є допоміжними елементами у здійсненні державою додаткового контролю в сфері поводження з відходами [16, с. 38; 17, с. 163; 18, с. 422]. Так, наприклад, для ведення певної діяльності в

сфері управління відходами потрібно отримати багаточисельні дозволи – зокрема, для збору та переробки відходів.

Принцип диверсифікації норм щодо відходів передбачає можливість відступу від загальних положень законодавства. Відхід від основної моделі може бути виправданий насамперед вимогами охорони здоров'я людини та навколишнього середовища. Так, наприклад, при управлінні деякими видами відходів не застосовується ієрархія відходів (зокрема, заборона на відновлення медичних та ветеринарних відходів), або заборона нейтралізації поліхлорованих біфенілів шляхом спалювання на сміттєспалювальній установці). Такий підхід вказує на необхідність враховувати специфіку деяких потоків відходів.

Висновки. Головним завданням державної політики щодо управління відходами є максимально можливе зменшення негативного впливу речовин та матеріалів, що втратили своє споживче значення, на навколишнє середовище та здоров'я людини. Даний напрям державної політики є дуже важливим через вкрай негативні наслідки, оскільки відходи становлять загрозу для здоров'я людини та завдають шкоду навколишньому природному середовищу в зв'язку з їх токсичністю, можливістю забруднення повітря, води та ґрунту.

Нами проаналізовано систему класифікації відходів в ЄС з погляду на їх хімічні, фізичні, економічні властивості. На сьогодні, список відходів складається з 20 глав, 110 підкатегорій відходів, 839 видів відходів, 405 видів відходів, класифікованих як небезпечні. Дотримуючись основних принципів Директиви 2008/98/ЄС щодо вдосконалення та оновлення переліку відходів, їх адаптації до науково-технічного прогресу та їх відповідності європейському хімічному законодавству, Комісія при необхідності, вносить зміни до Рішення 2000/532/ЄС про перелік відходів. Основною метою впровадження класифікації відходів є розроблення

типових систем управління не для кожного виду відходів окремо, а в межах певної категорії, крім випадків передбачених законодавством ЄС.

Основними стратегічними цілями в галузі поводження з відходами в Європейському Союзі є: зменшення утворення відходів шляхом запобігання їх виробництву в технологічному процесі виробництва; використання відходів у виробничих процесах; виділення окремих фракцій із загального потоку відходів для подальшого їх використання як вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів; скорочення відходів, розміщених на звалищах; інтеграція методів поводження з відходами на основі використання найкращих доступних технологій.

В правовій системі ЄС, поряд із загальними принципами (принцип забруднювач платить, принцип охорони життя та здоров'я, принцип запобігання та профілактики, принцип планування, принцип сталого розвитку) існують спеціальні, які складають основу правового регулювання у певних сферах суспільного життя (принцип близькості, принцип застосування ієрархії поводження з відходами, принцип відповідальності виробника, принцип селективного збору).

Новацією є те, що вищезгаданий принцип включає підготовку до повторного використання та переробки. Ці дві групи процесів підпадають під поняття відновлення, але на законодавчому рівні розглядаються як її форма. Це зумовлено бажанням усунути утворення нових відходів та використовувати вже існуючі відходи, як ресурс.

Література:

1. Книжник К.В. Проблеми і напрямки утилізації відходів в Україні.
URL: [file:///C:/Users/1/Downloads/molv_2018_5\(2\)__60%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/1/Downloads/molv_2018_5(2)__60%20(2).pdf) (дата звернення: 03.11.2020)
2. The Legal Definition of Waste and its Impact on Waste Management in Europe. URL:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.468.7274&rep=rep1&type=pdf> (Last accessed: 03.11.2020)

3. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. OJ L 312, 22.11.2008. P. 3–30.

4. Пінкевич Н. С. Адміністративно-правове регулювання у сфері поводження з відходами в Україні. URL: https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Pinkevych_N_S.pdf (дата звернення: 03.11.2020)

5. Директива 2000/76/ЄС від 04.12.2000 про спалювання відходів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_942 (дата звернення: 03.11.2020)

6. Європейські орієнтири – зеленим реформам. Довкілля і клімат: інформаційно-аналітичний огляд екологічної та кліматичної політики і права ЄС. URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/446/files/eupdatesapril2018.pdf> (дата звернення: 03.11.2020)

7. Жуковський Т. Ф. Впровадження в Україні європейського підходу до класифікації відходів. 2016. № 4(3). С. 27-32.

8. Commission Decision 2000/532/EC of 3 May 2000 replacing Decision 94/3/EC establishing a list of wastes pursuant to Article 1(a) of Council Directive 75/442/EEC on waste and Council Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste, C(2000) 1147

9. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz), Ausfertigungsdatum: 27.09.1994

10. W sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach: obwieszczenie marszałka sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od 20.04.2020. URL:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000797> (Last accessed: 03.11.2020)

11. Тевкун Т. «Європейські «правила» сміття». Веб-сайт. URL: <https://iser.org.ua/analitika/analiz-derzhavnoyi-politiki/evropeiski-pravila-smittia> (дата звернення: 03.11.2020)

12. Тевкун Т. «Смітити по- європейськи: що має змінити Україна». Веб-сайт. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2015/11/16/7040585/>

13. Про розширену відповідальність виробника товарної продукції у поводженні з побутовими відходами, – роз’яснення Мінрегіону. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/pro-rozshirenu-vidpovidalnist-virobnika-tovarnoyi-produktsiyi-u-povodzhenni-z-pobutovimi-vidhodami-roz-yasnennya-minregionu/> (дата звернення: 03.11.2020)

14. Golovko, L., Kutsevych, M., Serediuk, V., Bogdan, O. (2020). Implementation of EU Environmental Policy in Ukraine: Directions and Perspectives. *European Journal of Sustainable Development*, Volume 9, № 4, 191-198.

15. Марушевський Г. Б. Інтеграція екологічної політики в Україні в контексті європейської інтеграції. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2015. № 1. С. 113-119.

16. Ladychenko, V., Golovko, L., Kapplová, O. (2019). Municipality as Regulator of Household waste Management. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5, 38-45.

17. Kutsevych, M., Yara, O., Golovko, L., Terpeliuk, V. (2020). Sustainable Approaches to Waste Management: Regulatory and Financial Instruments. *European Journal of sustainable development*, Volume 9, № 2, 163-171.

18. Kidalov, S., Vitiv, V., Golovko, L., Ladychenko, V. (2020). Legal Regulation of Waste Management in Ukraine on the Way to European Inregration. *European Journal of sustainable development*, Volume 9, № 2, 422-430.

References:

1. Knyzhnyk K.V. Problems and directions of waste utilization in Ukraine. URL:
file:///C:/Users/1/Downloads/molv_2018_5(2)__60%20(2).pdf (last accessed: 03.11.2020)
2. The Legal Definition of Waste and its Impact on Waste Management in Europe. URL:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.468.7274&rep=rep1&type=pdf> (Last accessed: 03.11.2020)
3. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. OJ L 312, 22.11.2008. P. 3–30.
4. Pinkevych N.S. Administrative and legal regulation in the field of waste management in Ukraine. URL:
https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Pinkevych_N_S.pdf (last accessed: 03.11.2020)
5. Directive 2000/76 / EC of 04.12.2000 on the incineration of waste. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_942 (last accessed: 03.11.2020)
6. European guidelines - green reforms. Environment and Climate: An Information and Analysis Review of EU Environmental and Climate Policy and Law. URL:
<https://www.rac.org.ua/uploads/content/446/files/eupdatesapril2018.pdf> (last accessed: 03.11.2020)
7. Zhukovsky T.F. Introduction in Ukraine of the European approach to waste classification. 2016. № 4(3). P. 27-32.
8. Commission Decision 2000/532/EC of 3 May 2000 replacing Decision 94/3/EC establishing a list of wastes pursuant to Article 1(a) of Council

Directive 75/442/EEC on waste and Council Decision 94/904/EC establishing a list of hazardous waste pursuant to Article 1(4) of Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste, C(2000) 1147

9. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz), Ausfertigungsdatum: 27.09.1994

10. W sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o odpadach: obwieszczenie marszałka sejmu Rzeczypospolitej Polskiej od 20.04.2020. ULR: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000797> (Last accessed: 03.11.2020)

11. Tevkun T. European rules of waste. Website. ULR: <https://iser.org.ua/analitika/analiz-derzhavnoyi-politiki/evropeiski-pravila-smittia> (Last accessed: 03.11.2020)

12. Tevkun T. Litter in a European way: what Ukraine needs to change. ULR: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2015/11/16/7040585/> (last accessed: 03.11.2020)

13. On the extended responsibility of the producer of marketable products in the management of household waste - explanation of the Ministry of Regional Development. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/pro-rozshirenu-vidpovidalnist-virobnika-tovarnoyi-produktsiyi-u-povodzhenni-z-pobutovimi-vidhodami-roz-yasnennya-minregionu/> (last accessed: 03.11.2020)

14. Golovko, L., Kutsevych, M., Serediuk, V., Bogdan, O. (2020). Implementation of EU Environmental Policy in Ukraine: Directions and Perspectives. *European Journal of Sustainable Development*, Volume 9, № 4, 191-198.

15. Marushevsky H.B. Integration of environmental policy in Ukraine in the context of European integration. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 2015. № 1. P. 113-119.

16. Ladychenko, V., Golovko, L., Kapplová, O. (2019). Municipality as Regulator of Household waste Management. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5, 38-45.
17. Kutsevych, M., Yara, O., Golovko, L., Terpeliuk, V. (2020). Sustainable Approaches to Waste Management: Regulatory and Financial Instruments. *European Journal of sustainable development*, Volume 9, № 2, 163-171.
18. Kidalov, S., Vitiv, V., Golovko, L., Ladychenko, V. (2020). Legal Regulation of Waste Management in Ukraine on the Way to European Inregration. *European Journal of sustainable development*, Volume 9, № 2, 422-430.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ

Гулак О.В.

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

5 лютого 2020 року був прийнятий Закон України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах), яким передбачено підвищення розміру штрафу за порушення правил пожежної безпеки в лісах України – діяння, санкція відповідальності за яке визначена статтею 77 КУпАП. Цим Законом цілком слушно передбачено внесення відповідних змін до КУпАП, зокрема, за порушення вимог пожежної безпеки в лісах - накладення штрафу на громадян збільшено з «від *п'яти до п'ятнадцяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *двадцяти п'яти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів

громадян» і на посадових осіб: «від *п'ятнадцяти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *п'ятдесяти до ста* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»; за знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем, а також порушення вимог пожежної безпеки в лісах, що призвело до виникнення лісової пожежі або поширення її на значній площі, - відповідальність у вигляді штрафу збільшена відповідно з «від *п'ятнадцяти до п'ятдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *п'ятдесяти до ста* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» і для посадових осіб «від *тридцяти п'яти до шістдесяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» до «від *шістдесяти до ста двадцяти* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» відповідно [1].

Разом з тим, прикро констатувати, що законодавець маючи потужні можливості у контексті посилення адміністративно-правового забезпечення належного рівня пожежної безпеки в лісах України, вносячи законопроект в стіни ВРУ, де він «проходить» відповідні процедури, експертизи, отримує фахові висновки тощо, досить тривалий час, з метою підвищення рівня відповідальності за відповідні порушення пропонує банально підвищити розмір штрафного стягнення, навіть без наявності фахового обґрунтування такого підвищення, залишаючи осторонь інші пов'язані з конкретно статтею 77 КУпАП статті цього ж НПА, а також інші НПА, які так само потребують змін та відповідних удосконалень.

Досить хибною практикою є розробка, опрацювання та прийняття таких «однобоких та уривчастих» законопроектів, які не мають системного погляду і лише «точково» закривають прогалини діючої нормативної площини у певному напрямку правового регулювання. Беручи до уваги правила нормотворчої техніки, варто було б у тексті законопроекту вести мову саме про внесення змін до абзацу 2 ч. 1 та абзацу 2 ч. 2 ст. 77 КУпАП.

Оскільки сфера забезпечення пожежної безпеки в лісах є доволі широкою, так само має комплексний та широкий спектр і його нормативне регулювання. Навіть КУпАП, окрім базової статті 77, містить низку інших, дотичних статей, які би мали так само бути враховані при внесенні змін до КУпАП у контексті посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах.

Зокрема, у [висновку Головного науково-експертного управління ВРУ від 24.10.2019](#) р. на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах)» звернено увагу на те, що розмір більшості санкцій норм, які містяться у Главі 7 Особливої частини КУпАП («Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»), не відповідає вимогам сучасності та не може виконувати карну функцію адміністративної відповідальності через занадто малий розмір [2].

Разом з тим, зазначимо, що Законопроект про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності за порушення пожежної безпеки в лісах), прийнятий у якості Закону України 5 лютого 2020 року, зареєстрований під № 1149 ще від 29.08.2019 р. В той же час, 10.02.2020 р. у ВРУ зареєстровано новий Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки» під № 3046, спрямований так само на підвищення розміру штрафів за порушення правил пожежної безпеки, який, щоправда має більш системний характер та містить у Пояснювальній записці до нього логіку та арифметику підвищення розміру штрафних санкцій за відповідні правопорушення у цілому [3].

Щоправда, Законопроект «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки» під № 3046, зареєстрований у ВРУ 10.02.2020 р. не торкається питань порушення правил пожежної безпеки в лісах безпосередньо, що також свідчить про недоліки у комплексності й системності даного законопроекту.

Таким чином, наразі вбачаємо наявність розбалансованості у координації діяльності не лише серед окремих органів виконавчої влади, які мають окремі повноваження у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах України, але й щодо системності й комплексності розробки й прийняття нормативно-правових актів щодо удосконалення правового регулювання у питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісах на рівні законодавця. Тим паче, наразі є низка громадських, міжнародних та професійних осередків й спільнот, які опікуються означеним колом питань на високому професійному рівні й розробляють досить комплексні пропозиції змін до системи чинного законодавства з метою оптимізації стану забезпечення пожежної безпеки в лісах у тому числі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проект Закону 29.08.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66435
2. Висновок Головного науково-експертного управління 24.10.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66435
3. Проект Закону 07.02.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68104

**ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗІМІВ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В ЛІСАХ УКРАЇНИ**

Гулак О.В.

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

За останні декілька років констатовано наявність розробки комплексної системи проектів стратегічних нормативно-правових актів щодо формування шляхів подальшого розвитку лісівничої галузі, в яких частково відображені і питання необхідності удосконалення процесів забезпечення пожежної безпеки в лісах України, втім, нормативного закріплення які так і не отримали. Комплексний характер зазначених проектів обумовлений рівнем підходів до регулювання суспільних відносин у лісівничій галузі та являє собою цілісну систему: «Концепція – Стратегія – Програма». Разом з тим, відсутність затверджених стратегічних документів з розвитку лісового сектору унеможливорює формування прогнозованої державної політики, а отже, створює нерегульованість організаційно-правової структури управління у сфері лісових відносин у цілому та знижує ефективність забезпечення пожежної безпеки в лісах зокрема. Окрім того, тривале підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України Міністерству аграрної політики України, а не Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України (*сучасна назва відповідного відомства*), на нашу думку, створює цілу низку неузгодженостей та протиріч і щодо формування стратегічних

позицій розвитку відносин у лісовій галузі у цілому [1, с. 376-380; 2, 192-193].

Вважаємо за доцільне впровадження цілого комплексу заходів, починаючи з найвищого державного рівня, спрямованих на підвищення забезпечення пожежної безпеки в лісах у цілому. Зокрема, пропонуємо передбачити в нормативно-правовому акті Кабінету Міністрів України, який має бути розроблений на виконання Лісової стратегії з чіткими термінами, виконавцями, способами фінансування тощо, конкретні аспекти, спрямовані на підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки в лісах. Серед таких виокремлюємо наступні: виділення коштів на проведення інвентаризації лісів; передбачення залісення структурою лісів, стійкою до лісових пожеж; необхідність здійснення лісопірологічного зонування лісів України; будівництво лісових доріг; забезпечення наявності заповнених протипожежних водойм; забезпечення зв'язком в лісових масивах, особливо в зоні відчуження; розробку й прийняття сучасного нормативного регулювання діяльності щодо дотримання пожежної безпеки в лісах, гасіння лісових пожеж та відповідної взаємодії різних інституцій, організацій, сил та засобів; перегляд нормативів, визначених Правилами пожежної безпеки в лісах України та прийняття нових на рівні спільного наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України / Державного агентства лісових ресурсів України та Міністерства внутрішніх справ / Державної служби України з надзвичайних ситуацій України; закупівлю та обладнання систем моніторингу за протипожежним станом лісів та інших необхідних засобів; забезпечення захисним протипожежним спорядженням працівників, які залучаються до гасіння лісових пожеж; широку інформаційну агітацію в засобах масової інформації щодо необхідності дотримання вимог Правил пожежної безпеки в лісах України та рівня відповідальності за їх порушення; проведення відповідних занять в освітніх установах тощо;

відкритий доступ до інформації про стан лісів; забезпечення ведення об'єктивного обліку про лісові пожежі; підвищення рівня контролю як за підготовкою до початку пожежонебезпечного періоду відповідних структурних підрозділів будь-якої форми власності, так і особливого порядку здійснення контролюючих функцій під час високого рівня пожежної небезпеки у лісових масивах, що, у свою чергу, потребує реалізації ефективних організаційно-правових форм координації та взаємодії різних служб та органів в кожній територіальній одиниці – прийняття відповідних розпоряджень на рівні органів місцевої влади; щорічного створення та оновлення локальних оперативно-мобілізаційних штабів гасіння лісових пожеж; розробка та впровадження інтегрованої системи управління природними пожежами із залученням до такої діяльності широкого кола осіб, насамперед, населення; координування взаємодії місцевої влади, територіальних громад, природоохоронних, лісівничих, правоохоронних органів, засобів масової інформації та підрозділів Державної пожежної охорони у питаннях інформування щодо можливих загорянь та координації дій при їх гасінні, патрулюванні територій лісового фонду та недопущенні в'їзду автотранспорту на територію лісових масивів при визначеному рівні пожежної небезпеки; відпрацювання відповідних практичних навчань, проведення тренінгів тощо [1, с. 395-396].

Ключовим у побудові сучасної вітчизняної лісопожежної політики має бути усвідомлення неможливості забезпечення пожежної безпеки в лісах на ресурсах лише одного «лісового відомства», позаяк сучасні виклики не дозволяють на рівні одного або двох центральних органів виконавчої влади контролювати усі пожежі. Відтак, першочерговим завданням для держави має постати розробка та впровадження, на основі міжнародного досвіду, вітчизняної концепції інтегрованої системи управління пожежами, з включенням до такої роботи населення,

громадськості та органів місцевого самоврядування. До того ж, вважаємо, що саме «система забезпечення пожежної безпеки в лісах України» відрізняється від «системи охорони лісів від пожеж» залученням до такої діяльності ширшого кола суб'єктів, оскільки забезпечити безпечний стан природного середовища у широкому розумінні може лише «суспільний договір держави та громадян» [3, с. 24-25].

ЛІТЕРАТУРА

1. Гулак О.В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України: Дисертація ... д.ю.н.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.: НУБіП України, Київ. 2020. 586 с.

2. Гулак О.В. Забезпечення пожежної безпеки лісових масивів на сучасному етапі розвитку нашої держави. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». 2013. № 182. Ч. 2. С. 190-194.

3. Гулак О.В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К.: НУБіП України, Київ. 2020. 46 с.

LEGAL REGULATION OF QUALITY AND SAFETY OF DRINKING WATER IN THE EU AND UKRAINE

Vitiv V.

Ph.D. Attorney-at-law

Abstract

The article is devoted to the study of the mechanism of legal regulation of ensuring the right to qualitative drinking water. The author conducted a comparative analysis of Directive 98/83/EC and the system of normative legal regulation of the quality and safety of drinking water in Ukraine. The basics of the right to be informed about the state of water supply in Ukraine and the EU were defined.

Key words

Drinking water status, monitoring of drinking water, standardization of indicators for monitoring of drinking water standards, environmental awareness.

1. Introduction

According to the findings of a UN survey, Ukraine is 95th state in the ranking of drinking water quality. The fulfillment of the association agreement with the European Union and the critical state of drinking water supply in Ukraine set the task to find the mechanisms for ensuring the legal right to quality drinking water. In the light of the fact that the right to drinking water is only emerging in international human rights standards, it is important to evaluate the scope of this right in the Ukrainian and European Union legislation with the use of comparative legal method.

2. Legal regulation of quality and safety of drinking water in Ukraine

The right to drinking water is the cornerstone of the right to a decent standard of living, health and a safe environment.

In the UN General Assembly resolution 64/292 of July 28, 2010, and the commentary of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights No. 15 of 2002, the right to drinking water and proper sanitary condition is determined as an integral part of the basic human right to life and health.¹

Viktor Ladychenko substantiates the theoretical and legal principles of the concept of human right to high-quality and safe drinking water and defines the concept of ensuring the human right to high-quality and safe drinking water as a component of the system of guarantees of human rights to life.²

The human right to drinking water is rightly regarded as a physical right, without which human existence is impossible. The right to drinking water stands alongside other such fundamental rights as the right to life and the right to food.

Legal regulation of drinking water and drinking water supply in Ukraine is governed by a system of legal acts of various branches of law.

The main regulatory legal acts regulating the right to drinking water and its quality in Ukraine are the Laws of Ukraine: "On Environmental Protection", "On Drinking Water and Drinking Water Supply", the Water Code of Ukraine, the Code of Laws on Mineral Resources.

Rationing of the quality and safety of drinking water is related to the area of subordinate legislation, but in Ukraine there are two standards at the same time: SanPiN 2.2.4-171-10 "Hygienic requirements for drinking water intended for human consumption" and State standards of Ukraine 7525: 2014 "Drinking water. Requirements and methods of quality control".

¹ Resolution of the UN General Assembly (2010).

² LADYCHENKO, V. (2015): Place of the right to drinking water in the system of human rights. In: Scientific notes of the International Humanitarian University

Thus, legal relations in the field of centralized water supply are governed by the provisions of legislation on the housing and communal services, while legal relations on the extraction and purification of water are governed by environmental regulations.

SanPiN 2.2.4-171-10 is a binding normative legal act, agreed with all interested ministries and departments and registered in the Ministry of Justice in the established procedure. State SanPiN is applied to most water sources (drinking water, packaged water, water used for production). At the same time State standards of Ukraine 7525: 2014 are optional.³

According to the Law of Ukraine “On Technical Regulations and Conformity Assessment Procedures”, the use of standards or their individual provisions is mandatory for:

- business entities, if the standards are referred to in technical regulations;
- parties to an agreement (contract) on the development, manufacture or supply of products if it contains certain standards;
- manufacturer or supplier of products, if he made a declaration of conformity of products with certain standards.

Thus, SanPiN 2.2.4-171-10 remains the main valid normative document in the area of drinking water supply and drinking water quality in the country [3].

Yarotskaya O. believes that effective water management activities need to be formed on the basis of public-private partnership. Public-private partnerships, according to the author, enable authorities to shift away from water management problems and focus on regulating the industry, providing private business guarantees and wider financial capabilities. A significant factor that influences public administration in the field of water supply for the urban population is the legislative regulation of its development [4].

3. Legal regulation of quality and safety of drinking water in the EU

³ What is behind the new water quality standard: expert opinions (2015).

The legal regulation of the quality and safety of drinking water in the European Union is carried out on the basis of "directives".⁴ Unlike a resolution or decision, directives are implemented through national law.⁵ They oblige member states to adopt, within a certain period of time, measures aimed at achieving its objectives. Directives are a subordinate tool, they must reflect the provisions of the treaties, but they, like treaties, have supremacy over national law. Therefore, if a country has not introduced the relevant directive into national legislation in time, it still has the force of law in that country, and its violation can be appealed to the EU court.⁶

As indicated by E. Antonov water legislation adopted by the European Community can be divided into three categories:

- a) Directives establishing standards for water quality for use with various purposes, including drinking water;
- b) Directives aimed at limiting or prohibiting industrial emissions of hazardous substances into water;
- c) Directives on the protection of natural reservoirs (rivers, seas, etc.) from pollution and exhaustion.⁷

For the purposes of the study, we analyze only directives related to ensuring the quality and safety of drinking water.

The EU Water Framework Directive 2000/60 / EC is the basic directive for water resources regulation, and the quality and safety of drinking water is regulated by Directive 98/83 / EC.

The objective of Directive 98/83 / EC is to protect a person from harm caused by the consumption of poor quality water, ensuring health safety by setting standards and requirements for their monitoring. The objective of Directive 98/83 / EC is to protect a person from harm caused by the consumption of poor

⁴ FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIŠ F. (2014): Právo Európskej Únie

⁵ FUNTA, R., GOLOVKO, L., AKHTAR, A. (2016): Vybrané otázky európskeho práva a medzinárodného práva súkromného

⁶ Glossary of terms of the European Union (2018).

⁷ ANTONOVA, S. (2014): Organizational and Legal Support in Public Administration of Water Supply of the Population.

quality water, ensuring health safety by setting standards and requirements for their monitoring. The Directive is applied to drinking water from a distribution network (water supply), bottles, tanks, containers, individual sources with a capacity of 10 m³ / day or more, or those that serve 50 people or more (for less productive ones, if water enters the commercial or public network), as well as for the production of products in industrial enterprises, which require the use of drinking water.⁸

Article 6 of the Directive determines that the parametric values shall be complied with: in the case of water supplied from a distribution network, at the point, within premises or an establishment, at which it emerges from the taps that are normally used for human consumption; in the case of water supplied from a tanker, at the point at which it emerges from the tanker; in the case of water put into bottles or containers intended for sale, at the point at which the water is put into the bottles or containers; in the case of water used in a food-production undertaking, at the point where the water is used in the undertaking.⁹

In order to reduce or eliminate the risk of non-compliance with a parametric value, the Directive requires strict compliance with the requirements of informing the public about changes in the quantity and quality of drinking water. However, in national legislation, insufficient attention is paid to controlling the quality of equipment and materials (pipes, containers, cranes, etc.).

4. Concluding remarks

As a result of our research on legal regulation of the quality and safety of drinking water, problems of legal regulation in Ukrainian legislation were identified.

⁸ ZORINA, O. (2014): Implementation in Ukraine of Directive 98/83 / EC on water quality intended for human consumption.

⁹ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption OJ L 330, 5.12.1998, p. 32–54

Drinking water quality in the European Union is regulated by Directive on the quality of water intended for human consumption, according to which member states formulate national legislation. The Directive contains basic regulatory provisions insuring the right to drinking water.

Ukrainian legislation, in turn, is not so effective due to inconsistencies, and often the contradictory nature of its provisions. To solve these problems, it is necessary to improve the Law of Ukraine No. 887-VIII by setting the requirement of a monthly report on the quality of drinking water supply services to the population.

At the same time, it is advisable to further work on harmonization of normative documents in the field of standardization of drinking water supply systems to prevent water quality deterioration and compliance with the requirements of the EU Directive, which requires further research.

4. Literature

ANTONOVA, S. (2014): Organizational and Legal Support in Public Administration of Water Supply of the Population. In: State Administration: Improvement and Development 5/2014.

Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption OJ L 330, 5.12.1998, p. 32–54

FUNTA, R., GOLOVKO, L., AKHTAR, A. (2016): Vybrané otázky európskeho práva a medzinárodného práva súkromného, IRIS, Bratislava.

FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIŠ F. (2014): Právo Európskej Únie, Tribun UE, Brno.

Glossary of terms of the European Union (2018): Retrieved from: http://europa.dovidka.com.ua/d.html#_Toc90362120

LADYCHENKO, V. (2015): Place of the right to drinking water in the system of human rights. In: Scientific notes of the International Humanitarian University. In: 1/2015.

Resolution of the UN General Assembly (2010). Retrieved from: [http://daccess-
dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/37/PDF/N0947937.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/37/PDF/N0947937.pdf?OpenElement)

The Law of Ukraine "On the peculiarities of access to information in the spheres of supply of electric energy, natural gas, heat supply, centralized supply of hot water, centralized drinking water supply and drainage" of 10.12.2015 № 887-VIII

What is behind the new water quality standard: expert opinions (2015). Retrieved from: <http://waternet.ua/uk/news/newsletter/102/>

YAROTSKA, O. (2009): Problems of institutional provision of development of water management complex of Ukraine. In: Bulletin of NUVGP 1/2009.

ZORINA, O. (2014): Implementation in Ukraine of Directive 98/83 / EC on water quality intended for human consumption. In: Hygiene of inhabited places 63/2014.

ДІЯЛЬНІСТЬ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ

Ємельяненко К.О.,

*к.ю.н., старший викладач кафедри міжнародного права та порівняльного
правознавства Національного університету біоресурсів і
природокористування України*

Стаття присвячена проблемам діяльності постійних комісій місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля, зокрема функціям, межам компетенції та повноваженням постійних комісій місцевих рад. Автор статті звертає увагу на створення та діяльність постійних комісій місцевих рад, їх кількісний, якісний та персональний склад, нормативно-правове забезпечення, роль та ефективність функціонування в місцевих радах. Зокрема, автором проаналізовано передбачені законодавством можливості діяльності постійних комісій місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля щодо попереднього розгляду та узгодження проектів нормативних актів ради громади; щодо розгляду, аналізу та внесення рекомендацій до проектів місцевого бюджету щодо місцевих екологічних програм; організації (сприяння в організації) громадських слухань щодо вирішення екологічних питань на території громади; попереднього погодження щодо розміщення на території громади об'єктів з ризиком забруднення довкілля; щодо контролю за дотриманням рішень місцевої ради у сфері екології та захисту довкілля; щодо здійснення моніторингу виконання місцевих екологічних програм; щодо здійснення заходів, пов'язаних з вирішенням місцевих екологічних проблем та завдань, поставлених перед депутатським корпусом жителями громади. В статті констатовано характерні особливості процедури вирішення робочих

питань та прийняття рішень комісією, а також можливості політичного впливу депутатського корпусу на прийняття рішень шляхом використання регламентних особливостей роботи місцевої ради. В досліджуваному науковому доробку автором пропонуються ймовірні запобіжні заходи щодо ефективного виконання завдань постійною комісією місцевої ради у сфері екології та захисту довкілля; наголошується на встановленні критеріїв для висновків локальних актів комісії, які б унеможливили оскарження в подальшому рішень місцевої ради, що прийняті на підставі рішень комісії місцевої ради у сфері екології; встановлення регламентної відповідальності для членів екологічної комісії місцевої ради.

Ключові слова: постійні комісії місцевих рад, депутати місцевих рад, екологія, захист довкілля, місцева екологічна політика

The article is devoted to the problems of the activities of the permanent commissions of local councils in the field of ecology and environmental protection, in particular, the functions, limits of competence and the authority of the permanent commissions of local councils. The author of the article draws attention to the creation and activity of permanent commissions of local councils, their qualitative, qualitative and personal composition, regulatory and legal support, the role and effectiveness of functioning in local councils. In particular, the author analyzed the possibilities of activity of standing commissions of local councils in the field of ecology and environmental protection provided by the legislation regarding the preliminary consideration and coordination of projects of normative acts of the community council; regarding consideration, analysis and introduction of recommendations to local budget projects regarding local environmental programs; organization (assistance in the organization) of public hearings regarding the resolution of environmental issues in the territory of the community; prior approval regarding placement of objects with a risk of environmental pollution on the territory of

the community; regarding monitoring of compliance with decisions of the local council in the field of ecology and environmental protection; provided by the legislation regarding the implementation of measures related to the solution of local environmental problems and tasks set before the deputy corps by the community residents. The article states the characteristic features of the procedure for solving work issues and making decisions by the commission, as well as the possibility of political influence of the deputy corps on decision-making by using the regulatory features of the work of the local council. In the researched scientific work, the author proposes possible preventive measures for the effective performance of tasks by the local council's permanent commission in the field of ecology and environmental protection; it is emphasized to establish such limits of local acts that would make it impossible to appeal in the future the decisions of the local council, adopted on the basis of the decisions of the commissions of the local council in the field of ecology; establishment of regulatory responsibility for members of the environmental commission of the local council.

Key words: permanent commissions of local councils, deputies of local councils, ecology, environmental protection, local environmental policy

Постановка проблеми.

Місцеве самоврядування з часу останніх адміністративно-територіальних та інституційних перетворень набуває все більшого розвитку на шляху до ефективного врядування в сферах адміністративного управління, місцевої екологічної політики та захисту довкілля. Для ефективної роботи та здійснення депутатським корпусом повноважень місцевою радою Законом «Про місцеве самоврядування України» [1] передбачено створення постійних комісій для більш якісної роботи та прийняття обґрунтованих і виважених рішень ради, для чого створеній комісії місцевої ради надаються повноваження з аналізу, вивчення та

підготовки рішень у певній сфері життєдіяльності громади. Однак, в багатьох місцевих радах робота постійних комісій ради часто-густо нівелюється та перетворюється у формальний внутрішній орган з підготовки та подальшого прийняття рішення місцевою радою. З іншого боку, постійні комісії рад «вмонтовуються» у вертикаль розподілу впливу політичних сил місцевої ради та експлуатуються для швидкого просування потрібних рішень. З практичної сторони, в процедурній частині організаційної роботи постійних комісій місцевих рад запроваджується плаваючий контент повноважень про них в положеннях та регламентах місцевих рад і, відповідно, експлуатуються з більшою чи меншою ефективністю в потрібний час. Та одним з найгостріших питань у багатьох місцевих радах до сьогодні є непрофесійність депутатів рад в роботі профільних комісій, особливо з питань екології та захисту довкілля, які працюють на громадських засадах, що відповідно впливає на якість ухвалених ними рішень.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження проблематики правового регулювання та діяльності постійних комісій місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля залишається актуальними для науковців публічного та адміністративного напрямку та практиків екологічного напрямку і захисту довкілля в сфері місцевого самоврядування. Серед вчених-дослідників публічної адміністрації та муніципального права, що досліджували місцеве самоврядування в різних аспектах варто відзначити найвідоміших: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Ю.П., П.М. Рабінович, Ю.П. Битяк, О.В. Батанов, В.М. Кампо, С.Г. Серьогіна, А.О. Лазор, В.В. Носік, В.В. Ладиченко, Л.О. Головка, О.Б. Німко, Н.О. Максименцева, О.Ф. Скакун, О.Ф. Фрицький, А.О. Осіпов, Б.Б. Сергієнко, І.Б. Коліушко, В.С. Куйбіда, М.В. Пітцик та інші. Зважаючи на досить велику кількість досліджуваних матеріалів щодо ефективності роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, в даному дослідженні здійснюється

основний акцент на діяльність постійних комісій місцевих рад як інструментарію для реалізації депутатських повноважень у сфері екології та захисту довкілля, так як даний напрямок є досить вузьким для дослідників адміністративного, конституційного та публічного права в цілому.

Формування мети статті. Дана стаття має своєю метою дослідження діяльності постійних комісій місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля, зокрема в питаннях їх законодавчого та локального нормативного регулювання, якісного складу, аналізу повноважень, функцій та показників ефективності постійних комісій місцевих рад з питань екології та захисту довкілля.

Виклад основного матеріалу.

Місцева екологічна політика завжди була одним з довгосторокових елементів стратегій діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Адже ще з набранням чинності Угоди про асоціацію [2]. Україна взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство до законодавства ЄС через прийняття Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19.11.2008 року [3] про відходи. Запобігання виникненню відходів систематично розглядається в рамкових стратегіях країн ЄС і програмах запобігання відходам, які встановлюють у тому числі й обов'язки для органів місцевого самоврядування та реалізації їх функції щодо захисту довкілля. Одним з результатів відповідної апроксимації законодавства стало внесення змін до Закону України «Про відходи» [4], зокрема пов'язаних з виконанням органами місцевого самоврядування покладених на них обов'язків у сфері поводження з твердими побутовими відходами, на чому наголошують провідні науковці галузі [5, с. 39].

Відповідно до частини другої ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [6] саме місцеві [ради](#) зобов'язані надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної

діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. І місцеві ради відповідно до Закону є відповідальними за екологію та захист довкілля на своїй території та в межах своєї компетенції. Тому майже кожна місцева рада для забезпечення належної та ефективної роботи депутатського корпусу вже на першій установчій сесії при формуванні регламенту ради утворює постійні комісії по суспільно-важливих напрямках діяльності, зокрема і з питань екології. Постійні комісії місцевих рад мають досить широкі повноваження і в змозі реалізувати місцеву екологічну політику через утворення постійної комісії ради у сфері екології та захисту довкілля або окремо або, як і в більшості місцевих рад, об'єднуючи в собі по декілька галузевих напрямків роботи ради. Статтею 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено повноваження постійних комісій місцевих рад, які мають бути покладені за основу для їх діяльності у відповідних регламентах та положеннях про комісії, серед яких наступні:

1. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

2. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією.

3. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

4. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

5. Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

6. Постійні комісії за дорученням ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

7. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

8. Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

9. Засідання постійної комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

10. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності - заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії. Висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до [Закону України "Про доступ до публічної інформації"](#) [7].

11. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено [комісіям](#) у встановлений ними строк.

12. Постійна [комісія](#) для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а

також за дорученням ради, її голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними [комісіями](#) спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними [комісіями](#) на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

13. Депутати працюють у постійних [комісіях](#) на громадських засадах.

14. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

15. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [\[8\]](#) щодо реалізації повноважень ради у здійсненні державної регуляторної політики постійними [комісіями](#) відповідної ради.

Відповідно до частини тринадцятої ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено право постійних комісій на внесення пропозиції на розгляд ради, а також відповідно до частини дев'ятої ст. 49 Закону, що корелюється з частиною першою ст. 23 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [\[9\]](#), якою передбачено, що пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради, або передані в письмовій формі голові ради на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними [комісіями](#) ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді.

Тобто, постійна комісія місцевої ради виступає певним внутрішнім «мікро-майданчиком» для більш глибокого вивчення, аналізу та обговорення питань, що мають бути винесені до затвердження радою

громади. Для депутата місцевої ради робота в постійній комісії – це більш дієва можливість реалізувати свої повноваження, застосовуючи при цьому усі свої компетентності та професійні навички. Найважливішим локальним документом ради є регламент, яким зазвичай рада визначає внутрішні механізми і процедурні питання своєї роботи і, зокрема роботи постійних комісій, про кожну з яких радою приймаються окремі положення (правила). Наприклад, Постійна комісія з питань екології Запорізької міської ради функціонує відповідно Положення про постійні комісії Запорізької міської ради від 27.01.2021 №29 [10] так як питання екології та захисту довкілля в місті Запоріжжя є гострим і проголошується одним з перших у передвиборчих програмах новообраних депутатів міськради. Однак, в деяких місцевих радах [11] діяльність постійних комісій охоплює декілька дотичних напрямків роботи депутатського корпусу, узагальнюючи та формалізуючи екологічний напрямок роботи ради.

Щодо кількісного складу постійних комісій рад, відповідно до п.1 ст. 28 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» депутатські групи та фракції мають право на пропорційне представництво в постійних комісіях ради. І, на наш погляд, такий підхід відкрито легалізує лобізм в місцевій раді, в даному разі – в сфері екології та захисту довкілля в поєднанні з іншими напрямками діяльності комісії. Про засідання постійної комісії повинні бути повідомлені належним чином всі депутати-члени комісії – поштовим листом-повідомленням, листом на електронну пошту, смс-розсиланням на особисті телефонні номери членів комісії, повідомленнями, до прикладу, у вайбер-групі чи закриті чати інших месенджерів виключно для робочих питань комісії з інформуванням про місце, час та порядок денний засідання екологічної комісії ради (google-посилання, якщо це передбачено положенням). Адже належне та вчасне повідомлення депутатів значно впливає на відвідуваність засідань комісій, підготовку до них та якісної нормотворчої роботи комісії. Постійна комісія

ради у сфері екології може бути ефективною не лише у якісному оформленні протоколів своїх засідань та наданні висновків чи рекомендацій раді, як це часто відбувається у місцевій раді, але й у просуванні готових проєктів рішень, ініційованих комісією місцевої ради з екологічних питань та питань захисту довкілля (програм щодо запобігання шкідливих промислових викидів в атмосферу, управління та поводження з побутовими відходами та ін.).

В Україні близько 70 відсотків населення проживає в містах і мешканці міст найбільше перебувають у зоні ризиків, пов'язаних із впливом зміни клімату, про що свідчать дані дослідження «Оцінка вразливості до змін клімату: Україна», проведеного у 2014 році експертами Кліматичного форуму Східного партнерства та Робочої групи громадських організацій із зміни клімату. Найбільш значні серед них: тепловий удар і пов'язаний з ним ефект локального перегріву; збільшення попиту на охолодження приміщень протягом теплої пори року; уразливість, пов'язана з погіршенням якості та зменшенням кількості питної води; підвищені ризики підтоплення, непристосованість каналізаційних систем міст до зростання кількості опадів; вразливість різних груп населення в містах до зміни клімату підсилюється недостатністю зелених насаджень в Україні, а також стрімким зростанням забудови та збільшенням площі поверхонь, що поглинають тепло. Населення міст і селищ вразливі до дефіциту води та зменшення опадів, пересихання річок, зниження рівня ґрунтових вод, почастищення екстремальних погодних явищ. Дані питання завжди розглядаються на порядку денному дієвої постійної комісії місцевої ради в сфері екології та захисту довкілля. Адже відповідно до Індексу екологічної ефективності (Environmental Performance Index) Україна займає 60 місце. Найгірші показники в оцінці України становлять такі категорії: якість атмосферного повітря, умови для збереження біорізноманіття, стан екосистемних послуг, санітарія та управління

відходами [12]. Звичайно крім депутатських комісій місцевих рад законодавством передбачено функціонування регіональної та місцевої комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій в Україні, однак слід зазначити, що програмні завдання та ініціативи належать саме місцевим радам, зокрема – постійним комісіям місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля.

Висновки.

З наведеного нами дослідження діяльності постійних комісій місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля висновується, що ефективність та дієвість такого «профільного повноважного робочого підрозділу» місцевої ради визначається: по-перше, лояльністю вищого керівництва ради до персонального складу комісії; по-друге, розстановкою політичних впливів безпосередньо керівництва ради та депутатських груп в раді (в т.ч. на протипагу депутатським групам одна одній); по-третє, виконанням загальних завдань окремо від ініційованих радою; по-четверте, наявністю повноважень щодо ініціювання питань з пропозиціями представлення готових проєктів рішень з внесенням до порядку денного місцевій раді, які передбачені регламентом чи положенням про таку комісію. Саме через встановлення критеріїв для висновків екологічної комісії чи проєктів рішень ради, унеможливить невиконання або оскарження в подальшому рішень місцевої ради, які прийняті на підставі рішень комісії ради.

Загалом, комісії місцевих рад як в цілому, так і у сфері екології та захисту довкілля, законодавчо забезпечені належним обсягом повноважень та відповідають усім демократичним принципам щодо формування, діяльності та виконання своїх функцій. Однак процедурні питання здатні політизувати та бюрократизувати діяльність комісій самими місцевими радами, які і визначають рівень дієвості та ефективності кожної з комісій ради, тому як рада є відповідальною за екологічну політику громади. Відповідно дієвість, ефективність та вчасність прийняття рішень комісіями

з екологічних питань (розроблення та затвердження місцевих екологічних програм), захисту довкілля залежить від норм встановленої регламентної відповідальності кожного депутата-члена комісії, що й пропонується даним дослідженням як практична рекомендація. Слід відзначити, що саме на процедурних питаннях зосереджуються скарги при оскарженні рішень місцевих рад. Також однією з пропозицій даного дослідження в питанні належного повідомлення депутатів-членів комісії для набрання кворуму та інформування з робочих питань, на наш погляд, було би доцільно також «прив'язати» їх (повідомлення) до google-календаря керівництва апарату міськради зі зберіганням протокольних рішень на загальному google-диску секретаріату міськради з доступом для кожного депутата постійної комісії. Для реалізації означеної нами пропозиції, крім технічних можливостей, необхідними є лише внесення змін до регламенту та положення про комісії місцевої ради та здійснення відповідних «електронних відміток» працівниками секретаріату (апарату) ради. Відтак, може бути повністю забезпеченим право члена постійної комісії на своєчасне і належне повідомлення; право на внесення змін до порядку денного; право на виступ, пропозицію, доповідь, звіт, врегулювання спірних ситуацій як в онлайн- так і оффлайн-форматі або виїзного засідання; право «відкладального вето»; дорадчого голосу окремих категорій представників чи працівників місцевої ради. Також, на наш погляд, постійні комісії місцевих рад з питань екології багатьом місцевим радам слід було би звужити у сферах діяльності, не змішувати їх напрямки роботи з несумісними галузями господарства на території відповідної ради. В багатьох екологічних комісіях місцевих рад гострим є питання фаховості членів комісії, однак місцеві депутати не поспішають залучати до роботи в комісіях місцевих екологів, надаючи перевагу та право виступу працівникам ради або виконавчого комітету. Загалом, місцеву екологічну політику та питання захисту довкілля, на наше переконання,

варто винести в окремий пріоритет та закріпити в регламенті ради. Таким чином, незважаючи на досить значну кількість праць, присвячених проблематиці даної статті, низка питань щодо діяльності постійних комісій місцевих рад у сфері екології та захисту довкілля ще залишається відкритою та потребує подальших наукових та практичних рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL.:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
(Дата звернення: 22.10.2022)
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України № 1678-VII від 16.09.2014. URL.:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (Дата звернення: 22.10.2022)
3. Directive 2008/98/EC of The European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives : Директива Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19.11.2008. URL.:
<https://mepr.gov.ua/files/docs/2008%2098%20%D0%84%D0%A1.pdf>
(Дата звернення: 22.10.2022)
4. Про відходи : Закон України від 05.03.1998. URL.:
№ 187/98-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 22.10.2022)
5. Ладиченко В. В., Головка Л. О., Капплова О. Муніципалітет як регулятор поводження з побутовими відходами. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 5. С. 38-45.

6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991. URL.: № 1264-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (Дата звернення: 22.10.2022)
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL.:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (Дата звернення: 22.10.2022)
8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (Дата звернення: 22.10.2022)
9. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> (Дата звернення: 22.10.2022)
- 10.Про постійні комісії: Положення Запорізької міської ради №29 від 27.01.2021. URL.: <https://zp.gov.ua/uk/organizations/item/184/postijnajna-komisiya-z-pitan-ekologii> (Дата звернення: 22.10.2022)
- 11.Про діяльність постійної комісії Кропивницької міської ради з питань екології, земельних відносин та комунальної власності: Положення Кропивницької міської ради від 02.02.2021 №46 URL.: <https://www.kr-rada.gov.ua/z-pitan-zemelnih-vidnosin-ta-komunalnoyi-vlasnosti/protokoli-komisiyi-ekologiya/> (Дата звернення: 22.10.2022)
- 12.Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження КМ від 20.10.2021 р. № 1363-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text> (Дата звернення: 22.10.2022)

ПРАВОВІ СИСТЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Кідалов С.О.

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного
права та порівняльного правознавства Національного університету
біоресурсів і природокористування України*

Анотація.

Питання поводження з побутовими відходами є досить важливим та потрібним для людства. Унаслідок неправильного поводження з ними ми завдаємо значного негативного впливу на навколишнє середовище, що негативно впливає і на нас самих. У Європейському Союзі вирішенню питання у сфері охорони навколишнього середовища та поводження з відходами в тому числі з побутовими, приділяється значна увага. Керуючі принципи для сектору відходів визначенні значною чисельністю Директив у цій сфері. Українське законодавство у сфері поводження з побутовими відходами не деталізовано у повній мірі. Україна, як держава, що має за мету стати членом ЄС повинна адаптувати законодавство до стандартів європейської спільноти. Тому, розв'язання цих проблем значною мірою залежить від створення й належного функціонування правових систем поводження з побутовими відходами. Складовою цих правових систем є право Європейського Союзу, що стосується управління у сфері поводження з побутовими відходами.

На сьогодні така адаптація проводиться у багатьох сферах, у тому числі і в частині поводження з побутовими відходами та ресурсами, що безпосередньо впливають із положень п. «е» ст. 361 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. У Додатку ХХХ до цієї Угоди визначено Директиви ЄС, імплементація положень яких у національне

законодавство України покликане якісно змінити нормативне регулювання поводження з побутовими відходами в Україні, привести таке поводження у відповідність до європейських стандартів.

У науковій статті комплексно розглянуто та досліджено основні правові системи поводження з побутовими відходами в державах-членах Європейського Союзу. Торкалися питання аналізу основних норм щодо поводження з побутовими відходами в Україні та її співпраці з державами-членами Європейського Союзу у цій сфері в контексті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Проведено аналіз стану адаптації законодавства України до стандартів ЄС у сфері поводження з відходами, що дало змогу визначити послідовність здійснення його адаптації у цій сфері, звернути увагу на те, що в Україні, хоча й виконуються певні дії щодо наближення законодавства до вимог ЄС, проте, цей процес ще дуже повільний.

Ключові слова: відходи, побутові відходи, поводження з відходами, ієрархія відходів, директива, довкілля, навколишнє середовище.

Kidalov Serhii PhD., associate professor of the Department of International Law and Comparative law of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, 03040, Kyiv, Str. Vasylykivska, 17, tel.: 067) 100-55-97, e-mail: kidalovs77@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5743-6655>

LEGAL SYSTEMS OF DOMESTIC WASTE MANAGEMENT IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Abstract.

The issue of household waste management is quite important and necessary for humanity. As a result of mishandling them, we have a significant negative impact on the environment, which has a negative impact on ourselves.

In the European Union, considerable attention is paid to solving issues in the field of environmental protection and waste management, including household waste. The guiding principles for the waste sector are determined by a significant number of Directives in this area. Ukrainian legislation in the field of household waste management is not fully detailed. Ukraine, as a state aiming to become a member of the EU, must adapt its legislation to the standards of the European community. Therefore, solving these problems largely depends on the creation and proper functioning of legal systems for handling household waste. A component of these legal systems is the law of the European Union, which concerns management in the field of household waste management.

Today, such adaptation is carried out in many areas, including in the part of handling household waste and resources, which directly follow from the provisions of point "e" of Art. 361 Association Agreement between Ukraine and the European Union. Annex XXX to this Agreement defines the EU Directives, the implementation of the provisions of which in the national legislation of Ukraine is intended to qualitatively change the regulatory regulation of household waste management in Ukraine, to bring such management into compliance with European standards.

The scientific article comprehensively reviewed and researched the main legal systems of household waste management in the member states of the European Union. The issues of analysis of the main norms regarding the management of household waste in Ukraine and its cooperation with the member states of the European Union in this area in the context of the Association Agreement between Ukraine and the European Union were touched upon. An analysis of the state of adaptation of Ukrainian legislation to EU standards in the field of waste management was carried out, which made it possible to determine the sequence of its adaptation in this area, to draw attention to the fact that in Ukraine, although certain actions are being taken to

bring the legislation closer to EU requirements, however, this process is still very slow.

Keywords: waste, household waste, waste management, waste hierarchy, directive, environment, environment.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна стоїть на шляху значних змін, локомотивом цього стала прийнята у 2014 році Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Виконання цієї Угоди передбачає значний обсяг роботи із адаптацією національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Зокрема, нею передбачено реформування значної кількості сфер життєдіяльності українського суспільства і держави, зокрема у сфері поводження з побутовими відходами. Сфера поводження з відходами, яка нормативно визначена як напрям реформування законодавства України, покликана забезпечити впровадження європейських стандартів поводження з всіма видами відходів в Україні, у тому числі й побутовими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що було здійснено багато досліджень у цій сфері, але ця проблема є дуже вагомою і це зумовило нас здійснити власне дослідження. Серед вчених, які досліджували дану тематику, треба виділити: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурку, А.П. Гетьмана, Кравченка М.Г., В.А. Зуєва, М.М. Микієвича.

Мета статті – дослідження основних правових систем поводження з побутовими відходами в державах-членах Європейського Союзу та враховуючи подальше реформування національного законодавства у цій сфері відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом дослідити та виокремити основні дієві практики у сфері поводження з побутовими відходами.

Виклад основного матеріалу. В державах-членах Європейського Союзу приділяють значної уваги якості навколишнього середовища та

здоров'ю людині. З кожним роком проблема забруднення довкілля стає дедалі актуальною. Основний напрямок політики європейських країн у сфері охорони навколишнього середовища є мінімізувати негативний вплив на навколишнє середовище. Зокрема, це означає, що один із пріоритетних напрямків це сфера поводження з побутовими відходами.

Система поводження з побутовими відходами в Європейському Союзі являє собою інтегровану систему, що базується на соціально-економічних та нормативно-правових складових. Основний принцип, на якому побудована система поводження з відходами в державах-членах є принцип сталого розвитку. Дотримання цього принципу дозволило вибудувати чітку ієрархію системи поводження з відходами, яка з часом дозволила перетворити її на одне з пріоритетних напрямів розвитку ринкової економіки більшості країн Європейського Союзу.

До початку 1970-х років законодавство щодо поводження з побутовими відходами належало до внутрішньої компетенції держав – членів Європейського Економічного Співтовариства. У 1975 р. з метою зближення різних національних практик, Європейською Радою було прийнято так звану Рамкову Директиву про відходи (Директива № 2008/98/ЄС), яка встановила загальні вимоги та основні визначення (поняття та терміни) у цій сфері. У 2006 р. Директива була перевидана та «кодіфікована», а сьогодні діє у своїй останній редакції від 2008 р. [1].

Основною метою Директиви є встановлення системи управління відходами, яка максимально зменшить негативний вплив на здоров'я людини та довкілля й забезпечить збереження природних ресурсів, а також чітко регламентує питання утворення та поводження із відходами. Особливої уваги дана Директива приділяє питанню «ієрархії управління відходами» – концепцію, що показує послідовність найбільш кращих способів діяльності, які в кінцевому підсумку забезпечують скорочення обсягів відходів тобто у тій стадії, де вони зазнають поховання,

подрібнення, газифікації або інших «кінцевих операцій». На перше місце, за консенсусом, що вже давно склався, між фахівцями та законодавцями, поставлено «запобігання» – така організація виробництва, при якій наперед враховується вимога мінімізації відходів від даного продукту за втратою їм споживчих якостей. Потім у спадному порядку іде повторне використання, рециклінг (переробка), використання та утилізація (поховання) [1].

Далі розглянемо, якими саме теоретичним та практичним змістом наповнені вищезазначена структуризація. Український досвід поводження з побутовими відходами на сьогоднішній день, не збігається з країнами-членами ЄС. Відмінності, як ми бачимо, починаються вже на рівні базової та вихідної термінології. Так, поводження з побутовими відходами, як в Україні так і в європейських країнах орієнтоване на «звалище», тоді як «управління» ними в державах-членах ЄС передбачає множинність можливих видів діяльності.

Що стосується ієрархії поводженням з побутовими відходами в країнах ЄС. То, першою гілкою у даній ієрархії є «запобігання». Під цим поняттям розуміється як необхідність розробки матеріалів, товарів та послуг таким чином, щоб при їх виробництві, використанні, повторному використанні і рециклінгу, а також при видаленні після закінчення терміну їхньої служби утворювалося якнайменше відходів. Так в Директиві 2008/98/ЕС визначено, що «запобігання» означає заходи, які вживаються до того, як речовина, матеріал або продукт стають відходами, і які наперед скорочують: а) кількість відходів, включаючи повторне використання продуктів або збільшення їхнього життєвого циклу; б) негативний вплив вироблених відходів на довкілля та людське здоров'я; в) вміст небезпечних субстанцій у матеріалах та продуктах» [1].

На сьогодні в Україні такий спосіб стимулювання не є прийнятним на загальнодержавному рівні, а просвітницькою компанією переважно

займаються екологічні організації та громадські активісти. У країнах ЄС «запобігання» від самого початку було сприйнято як «ідеальне вирішення всіх проблем»: «відходи взагалі не утворюються, проблема знімається сама собою». Зайві та непотрібні упаковки, контейнери з-під фаст-фуду, їжі, будь-які предмети одноразового користування, батарейки, рекламні каталоги – цей список всього того, що може стати об'єктом політики запобігання відходам, можна продовжувати до нескінченності. Так уряди та екологічні агенції держав-членів ЄС зробили запобігання відходам, своїм пріоритетом. Зокрема, увійшли в обіг такі принципи, як: - «не купуй зайвого»; - «відходи в стилі «секонд-хенд»»; «рециклювання» Принцип «не купуй зайвого» означає, що заходи із запобігання утворення відходів мають на меті розірвати зв'язок між економічним зростанням та екологічними наслідками. Такими економічними стимулами в країнах-членах ЄС вважаються пільги, спеціальне оподаткування тощо [2].

Для прикладу, в Данії вже 20 років діє податок на безкоштовну роздачу поліетиленових пакетів у торговельних закладах. Після того, як там ввели плату за пакети, їхня популярність у покупців знизилася на 90%. У Великій Британії були запуснені на ринок біорозкладані пакети для хліба, які упродовж чотирьох років повністю розкладаються на вуглекислий газ і воду [3, с. 3].

В кінці 2014 р. у державах-членах ЄС було прийнято 36 національних та регіональних програм із запобігання різних за змістом цілям і тимчасовим програмам [4]. Програми були орієнтовані на домогосподарства, муніципалітети, сільське господарство та видобувний сектор. Більшість із них мають справу з такими видами відходів, як органіка (харчові відходи), електричні та електронні компоненти, батареї, упаковки, небезпечні відходи. Щодо національних програм «запобігання», Євросоюз здійснює моніторинг із подальшою популяризацією «найкращих практик».

Так, у Франції компанія «Eco-Emballages» (EPR France) здійснює підготовку кадрів та консультування всіх бажаючих, з питань мінімізації відходів пакувальних матеріалів. Також варто відмітити, що ця французька компанія розробила комплексну систему стимулів для виробників упаковок, де зобов'язала їх покращити дизайн своїх упаковок з метою полегшення їх переробки [5].

Що стосується Бельгії, то тут реалізується регіональна програма, щодо значного скорочення відходів домогосподарств. При цьому частина відходів після подрібнення, використовується для отримання енергії. Паралельно розвиваються так звані центри повторного використання, що здійснюють збір, сортування, ремонт та подальший продаж «відправлених на смітник» предметів побуту, яким можуть бути: одягу, побутова техніка, меблі, посуд, книги та велосипеди. Перед центрами, серед іншого, поставлено завдання: 1) збирати не менше п'яти кілограмів речей, що підлягають відновленню, на одну особу на рік; 2) забезпечувати зайнятістю певну кількість людей; 3) обслуговувати не менше 4 млн. споживачів [6, с. 20].

В Угорщині все ширше практикується повторне використання будівельних матеріалів та обмін ними між будівельними фірмами. Предмети обміну охоплюють 12 категорій, це може бути цегла, черепиця, дерев'яні компоненти будівництва, віконні рами та ін. В Австрії Закон «Про управління відходами» передбачає початковий екодизайн продуктів, відповідну організацію виробничих та розподільчих процесів та роботу зі споживачами. Серед іншого розвиток тут набули: 1) «блошиний ринок» який організовується в онлайн форматі через інтернет, де продаються споживчі товари, будівельні та садові інструменти; 2) центри ремонту та обслуговування – десятки невеликих центрів, де можна дешево відремонтувати побутову електротехніку; 3) програми на кшталт «змінити стиль життя», наголошують на послугах замість придбання товарів.

В Італії одна з регіональних ініціатив забезпечує тренінг та інші послуги домогосподарствам у питаннях компостування харчових відходів. Це лише окремі з безлічі можливих прикладів того, як здійснюється запобігання утворенню відходів.

Наступний рівень ієрархії управління відходами в ЄС – це їхнє повторне використання. Для повного термінологічного розуміння, слід наголосити, що повторне використання за визначенням, даним у Директиві 2008/98/ЕС, означає будь-яку операцію, за допомогою якої продукти або компоненти, що не стали відходами, знову використовуються для тієї ж самої мети, для якої вони були спочатку виготовлені [1; 6, с. 22]. Наприклад, міцний поліетиленовий пакет можна використати для повторного пакування та транспортування товарів. Повторне використання деяких відходів стає можливим після їхнього ремонту чи зміни дизайну (наприклад, одяг). Ряд містечок в Європі відкривають спеціальні майстерні, куди можна принести непотрібні речі, з яких працівники цих майстерень можуть зробити нові продукти для подальшого продажу (наприклад, сумки та інший одяг) [6 с.13].

При такому обмеженні, сфера дії даного принципу, по суті, невелика і він швидше служить розповсюдженню розуміння ощадливості і дбайливості у суспільстві, ніж вирішує серйозні економічні завдання. Повторне використання, також охоплює такі види відходів, як запчастини автомобілів, меблі, холодильники, телеприймачі, комп'ютери, одяг, кухонне оснащення та кухонні електроприлади, інші предмети побуту, будівельні матеріали, садовий інвентар, прикраси, що вийшли з моди, книги тощо. Для збору всього цього створюються спеціальні центри, де здійснюється оновлення (ремонт) та продаж всього перерахованого вище за принципом «секонд-хенда». У Швеції збудовано величезний універмаг, що об'єднує в собі традиційний муніципальний центр з прийому речей, що відслужили свій термін (меблів, комп'ютерів, одягу, іграшок, велосипедів,

садового обладнання, будівельних матеріалів) і продаж всього цього вже «в товарному вигляді».

Рециклування в Директиві 2008/98/ЕС визначається як будь-яка операція, при якій матеріал відходів переробляється в продукти, матеріали або субстанції незалежно від того, чи продукт, що отриманий в результаті, служить своїм початковим або будь-яким іншим цілям. Рециклування сьогодні є ключовим елементом керування відходами. До нього відносяться 80% твердих побутових відходів, а також відходи з будівництва та знесення споруд. На практиці «рециклятами» є скло, чорні та кольорові метали, текстиль, папір, пластмаси, шкіри, хутра, дерево, пробки, гуми, харчові та рослинні відходи, овочі, фрукти. В окремих випадках рециклування матеріалу має на меті отримати матеріал, що спочатку існував - наприклад, папір з макулатури або полістирол з полістирольних виробів, але метою також може бути вилучення тих чи інших елементів зі складних продуктів - наприклад, свинцю з автомобільних акумуляторів або золота з комп'ютерних плат, а також небезпечних речовин на зразок ртуті з термометрів [1].

Директива ЄС про відходи передбачає також роздільний збір, як мінімум, чотирьох фракцій твердих відходів, серед яких: скло, папір, метал та пластик. При цьому різні національні законодавства можуть здійснювати ще ретельніше сортування сміття. Збору «рециклянтів» на муніципальному рівні служать пластикові або металеві контейнери різних кольорів або з різними написами. Для відходів, які не потрапляють до жодної з перерахованих категорій, встановлюють коричневі контейнери для біорозкладних відходів. Крім того, в окремих країнах здійснюється так званий збір відходів на узбіччях (curbside waste collection) [7]. Послуга надається домогосподарствам у міських та приміських зонах, для чого використовуються спеціальні машини, що працюють з невеликими за розмірами контейнерами: це найбільш автоматизований спосіб збирання

відходів. Метод відрізняється від загально-муніципального своєю безпосередньою спрямованістю на домогосподарства та вважається найбільш «чистим» та ефективним. Вивозиться садова «зелень», кухонні відходи, а також, залежно від місця розташування, офісний папір, газети, картон, деревоволокнисті матеріали, скло, мідь, алюміній, сталь та жерсть [8].

У країнах Європи встановлено контейнери для роздільного збирання відходів, забезпечено логістику збору. За дотриманням правил щодо роздільного збирання відходів стежать спеціально уповноважені органи. Так, наприклад, у Німеччині існують так звані «сміттєві поліцейські» працює система штрафів і заохочень [3, с. 3].

Наступний рівень ієрархії «управління відходами», визначений Директивою 2008/98/ЕС, є «інші способи використання». Найчастіше тут розглядаються питання переробки відходів в енергетичних цілях – для виробництва електрики або тепла. У документах ЄС та науковій літературі все це охоплюється терміном «відходи в енергію» (waste-to-energy). Фізичною основою технологій, що застосовуються в даній галузі, є інсинерація – спалювання відходів у спеціальних установках. У сучасних інсинераторах досягається 95% рівень спалювання, що величезною мірою розвантажує інший напрямок управління відходами, а саме їхнє полігонне захоронення. При цьому незгорілий залишок вже не містить органічних речовин, що гниють, з якими пов'язані небезпеки епідемій та займання [1].

Для прикладу, можемо привести практику управління відходами, деяких країнах ЄС. Так, управлінням відходами, вирішуються через підвищення податків на полігонне поховання. Якщо не рахувати високого рівня витрат за початкові інвестиції, ціла низка факторів робить економіку обігу відходів в енергію вкрай рентабельною галуззю. Тверді побутові відходи є паливом, порівнянним з торфом та деякими марками бурого вугілля. Це паливо, утворюється у місцях, де енергія найбільше

затребувана, тобто навколо великих міст, і має передбачуване поновлення. У цій ситуації темпи зростання венчурного капіталу та інвестицій у цю сферу в країнах ЄС останнім часом досягали 200% на рік.

Висновки. Отже, Україна ще знаходиться на початковому рівні та тільки здобуває досвід поводження з побутовими відходами, порівняно з державами-членами ЄС. Проте для досягнення рівня провідних європейських країн, необхідно створити сприятливі законодавчі умови, обрати правильні пріоритети та напрямки діяльності, щоб вивести сферу поводження з побутовими відходами з кризового стану. На сьогоднішній день, найкращім шляхом є адаптація національних стандартів до стандартів Євросоюзу, то ж найкраще в Україні використати найкращі європейські практики управління з побутовими відходами, щоб якомога швидше і належно впровадити оптимальну модель у сфері управління з побутовими відходами на теренах держави.

Література:

1. Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та про скасування деяких директив https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text

2. Bartoleto A.P. Waste prevention policy and behaviour. New approaches to reducing waste generation and its environmental impacts // Routledge studies in waste management and policy. – L.; N.Y.: Routledge, 2015. – P. 30.

3. Директива № 2008/98/ЄС про відходи (Рамкова директива про відходи) // МБО «Екологія-Право-Людина» <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Ramkova-dyrektyva-presreliz.pdf>

4. Waste prevention in Europe – the status in 2014. EEA Report No 6 / 2015 European Environment Agency. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – P. 7.

5. Eco-Emballages (France) European Commission, Green Best Practice Community <https://greenbestpractice.jrc.ec.europa.eu/node/193>

6. Кращі європейські практики управління відходами (посібник) / А. Войціховська, О. Кравченко, О. Мелень-Забрамна, М. Панькевич, [за заг. Ред. О.Кравченко] – Видавництво «Компанія "Манускрипт"» – Львів, 2019. – 64 с.

7. EU members recycled 46% of waste in 2015 – Climate Action. www.climateactionprogramme.org/.../eu_members_recycled

8. Automated Collection – City of Manchester, NH. www.manchesternh.gov/.../Highway/.../Automated-Collectio

References:

1. Dyrektyva Yevropeiskoho Parlamentu i Rady 2008/98/IeS vid 19 lystopada 2008 roku pro vidkhody ta pro skasuvannia deiakykh dyrektyv https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text [in Ukrainian].

2. Bartoleto A.P. Waste prevention policy and behaviour. New approaches to reducing waste generation and its environmental impacts // Routledge studies in waste management and policy. – L.; N.Y.: Routledge, 2015. – P. 30. [in Brazil].

3. Dyrektyva № 2008/98/IeS pro vidkhody (Ramkova dyrektyva pro vidkhody) // MBO «Ekolohiia-Pravo-Liudyna» <http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Ramkova-dyrektyva-presreliz.pdf> [in Ukrainian].

4. Waste prevention in Europe – the status in 2014. EEA Report No 6 / 2015 European Environment Agency. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. – P. 7. [in Luxembourg].

5. Eco-Emballages (France) European Commission, Green Best Practice Community <https://greenbestpractice.jrc.ec.europa.eu/node/193> [in France].

6. Krashchi yevropeiski praktyky upravlinnia vidkhodamy (posibnyk) / A. Voitsikhovska, O. Kravchenko, O. Melen-Zabramna, M. Pankevych, [za zah. Red. O.Kravchenko] – Vydavnytstvo «Kompaniia "Manuskrypt"» – Lviv, 2019. – 64 s. [in Ukrainian].

7. EU members recycled 46% of waste in 2015 – Climate Action. www.climateactionprogramme.org/.../eu_members_recycled [in European].

8. Automated Collection – City of Manchester, NH. www.manchesternh.gov/.../Highway/.../Automated-Collectio [in United States].