

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ РЕЦИКЛІНГУ ЯК НЕОБХІДНОЇ
НОВАЦІЇ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ**

Рециклінг

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. Глобальна діяльність у сфері поводження з відходами як складова світової екологічної безпеки.....	5
1.1 Необхідність врегулювання проблеми правової регламентації поводження з відходами.....	5
1.2 Зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання поводження з відходами.....	7
РОЗДІЛ 2. Вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері поводження з відходами.....	16
2.1 Недоліки і прогалини сучасного стану законодавства у сфері поводження з відходами.....	16
2.2 Шляхи забезпечення дієвості правових норм.....	19
ВИСНОВКИ.....	23
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	25
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність. Відходи виробництва та споживання є однією з найбільш глобальних екологічних проблем сучасності, яка вимагає вирішення шляхом здійснення ефективних заходів, спрямованих на усунення відходів внаслідок потенційної можливості нанесення шкоди безпеці навколишнього природного середовища, відповідно – життю та здоров'ю громадян. Дані заходи полягають у здійсненні ефективного державного управління сферою поводження з відходами, зокрема, шляхом прийняття стратегічних рішень і їх реалізації через систему нормативно-правових актів. Актуальність теми дослідження обумовлена також тим, що значна кількість відходів має певну ресурсну цінність, яка не використовується за сучасних умов поводження з відходами.

Наукова розробка теми. Теоретичною базою для проведення дослідження стали праці таких науковців у галузі екологічного права, серед них такі українські вчені, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, Т.Г. Ковальчук, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, Б.Г. Розовський, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін., а також зарубіжні науковці, як М.М. Брінчук, О.К. Голіченков, О.Л. Дубовик, І.А. Ігнат'єва, О.С. Колбасов, І.В. Лавигіна та ін.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності та розроблення безпосередніх шляхів системного вдосконалення нормативно-правової бази України, якою регулюється сфера поводження з відходами.

Виходячи з поставленої мети, необхідним є вирішення наступних завдань:

- визначення особливостей правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами та прогнозування їх наслідків для стану навколишнього природного середовища, здоров'я населення, економіки країни;
- дослідження зарубіжного досвіду у сфері утилізації та переробки відходів щодо правового регулювання особливостей державного управління та ролі громадськості у цих правовідносинах;

- аналіз стану нормативно-правового забезпечення сфери поводження з відходами у чинному законодавстві України;
- адаптація інноваційного досвіду інших держав до вітчизняного законодавства у сфері поводження з відходами.

Об'єктом даного дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері поводження з відходами та потребують зовнішнього регулювання задля забезпечення екологічної безпеки та попередження правопорушень, пов'язаних з нанесенням шкоди життю та здоров'ю громадян, екологічній рівновазі.

Предметом виступає нормативно-правова база України у сфері поводження з відходами, їх утилізацією, використанням в якості вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів, – її системні недоліки та невідповідності вимогам сучасності, що вимагають усунення чи вдосконалення.

Наукова новизна отриманих результатів виражається в ряді пропозицій щодо удосконалення системи правового регулювання сфери поводження з відходами: на основі компаративного аналізу законодавства ряду зарубіжних країн виокремлено перспективні та доцільні з еколого-економічної точки зору правові норми, імплементація яких, поряд з інноваційними заходами, сприятиме забезпеченню екологічної безпеки.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання пропозицій автора для подальших наукових розвідок, запровадження найбільш доцільних пропозицій на законодавчому рівні з метою вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює сферу поводження з відходами.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складають як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання, серед яких: порівняльно-правовий, формально-логічний, статистичний, метод системного аналізу. В процесі дослідження також було використано такі засоби і прийоми, як встановлення причинно-наслідкових зв'язків, порівняння та ін.

РОЗДІЛ 1. ГЛОБАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЯК СКЛАДОВА СВІТОВОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1 Необхідність врегулювання проблеми правової регламентації поводження з відходами

Глобальна технологізація, процес постійного розширення виробництва як відповідь на стрімке зростання кількості населення, рівня життя та відповідно – потреб, призводять до активного використання все більшої кількості природних ресурсів і утворення відходів виробництва та відходів споживання. Масштаб проблеми поводження з відходами вимагає проведення цілеспрямованої державної регуляторної політики, здатної до усунення потенційної або реальної загрози для життя, здоров'я людей та стану навколишнього природного середовища.

Правове визначення порядку поводження з відходами, їх утилізація чи вторинна переробка мають стратегічне значення, враховуючи, що екологічна безпека є невід'ємною складовою безпеки національної, відповідно до положень Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року N 964–IV [2]. Саме від ефективності та дієздатності визначених норм, принципів, стратегій та програм залежить майбутнє суспільства, нації та прийдешніх поколінь.

Відходи несуть потенційну загрозу екологічній рівновазі. Не дивлячись на технологічні можливості використання ресурсного потенціалу, більшість відходів вивозиться на звалища та полігони, оскільки, як зазначають науковці, на законодавчому рівні відсутні стимули для мінімізації обсягів відходів та підвищення рівня їх переробки чи утилізації [3, с.207]. На нашу думку, таким стимулом має стати вдосконалення законодавства, що регулює сферу поводження з відходами.

Поступово підвищується загальний рівень суспільного усвідомлення важливості забезпечення безпечного стану навколишнього природного середовища, здійснення дій по усуненню та попередженню шкоди, завданої неправильним поводженням з відходами виробництва чи споживання. Як свідчать результати соціологічного опитування «Екологічна обстановка в

Україні», проведеного 5–6 квітня 2010 року Інститутом Горшеніна, більшість респондентів – 70, 2% екологічну ситуацію в своєму регіоні оцінюють негативно: 58,9% з них назвали екологічну ситуацію «скоріше, неблагополучною», а 11,3% – вважають її «повністю неблагополучною» [4].

Експерти констатують, що екологічні проблеми починаються з надзвичайно низького рівня ефективності використання природних ресурсів: за індексом природоємності – 8,7 (який є інтегрованим показником споживання енергоносіїв, води, шкідливості викидів для атмосфери тощо) – Україна випереджає Росію, Молдову, Польщу, країни ЄС, в той час як для світу цей індекс прийнято за 1,0. «Україна належить до числа країн з найвищими у світі абсолютними і відносними показниками утворення відходів» [5].



Рис.1. Генезис проблемності у сфері поводження з відходами

Згідно даних Державної служби статистики України, у 2006 році на Україні було утворено 2370943,3 тис. тон відходів I–III класів небезпеки, а у 2010 році – 419191,7 тис. тон [6]. Дані свідчать про скорочення вироблення

небезпечних відходів, але це покращення екологічної ситуації спричинене більшою мірою поглибленням економічної кризи, скороченням виробництва та зменшенням кількості підприємств, потенційно спроможних до утворення відходів.

Отже, існує ряд проблем у сфері поводження з відходами (Рис. 1), що потребують ґрунтовного дослідження та вирішення. Їх наявність призводить до відсутності екологічної культури, яка, на думку Е.В. Позняк, в умовах сучасної кризи «вперше в історії людства виконує нову функцію – самозбереження суспільства» [7, с.251].

Тому необхідним елементом у системі державного регулювання сфери поводження з відходами є екологічне виховання, що мало б стати дієвим превентивним заходом щодо екологічних правопорушень.

Виникнення проблем у даній сфері, поміж іншим, пов'язане з необхідністю наповнення еколого-правових відносин моральним змістом. Професор М.М. Брінчук зауважує, що необхідним є культивування, впровадження в практику методологічної основи екологічного права, що «ґрунтується на гідних світоглядних позиціях, положеннях, принципах, – життєво важлива та відповідальна і одночасно трудомістка й часоємна задача, яка, як уявляється, не має альтернативи» [8].

Тому зміст, програмні цілі законодавства мають максимально відображати потреби сьогодення: у відповідальному відношенні до результатів людської діяльності; у встановленні пріоритету екологічної доцільності над економічною вигодою.

1.2 Зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання поводження з відходами

Одним з можливих шляхів вирішення проблеми невпинного зростання кількості відходів, як виробництва, так і споживання, є рециклінг – вторинна переробка відходів. Використання відходів в якості вторинних матеріальних ресурсів має ряд переваг перед звичайним захороненням (Рис. 2). «Переробка зберігає енергію, знижує видобуток сировини і дозволяє боротись зі змінами

клімату. Переважною більшістю досліджень було встановлено, що переробка нашого сміття є кращою для навколишнього середовища, ніж його спалювання чи захоронення» [9].

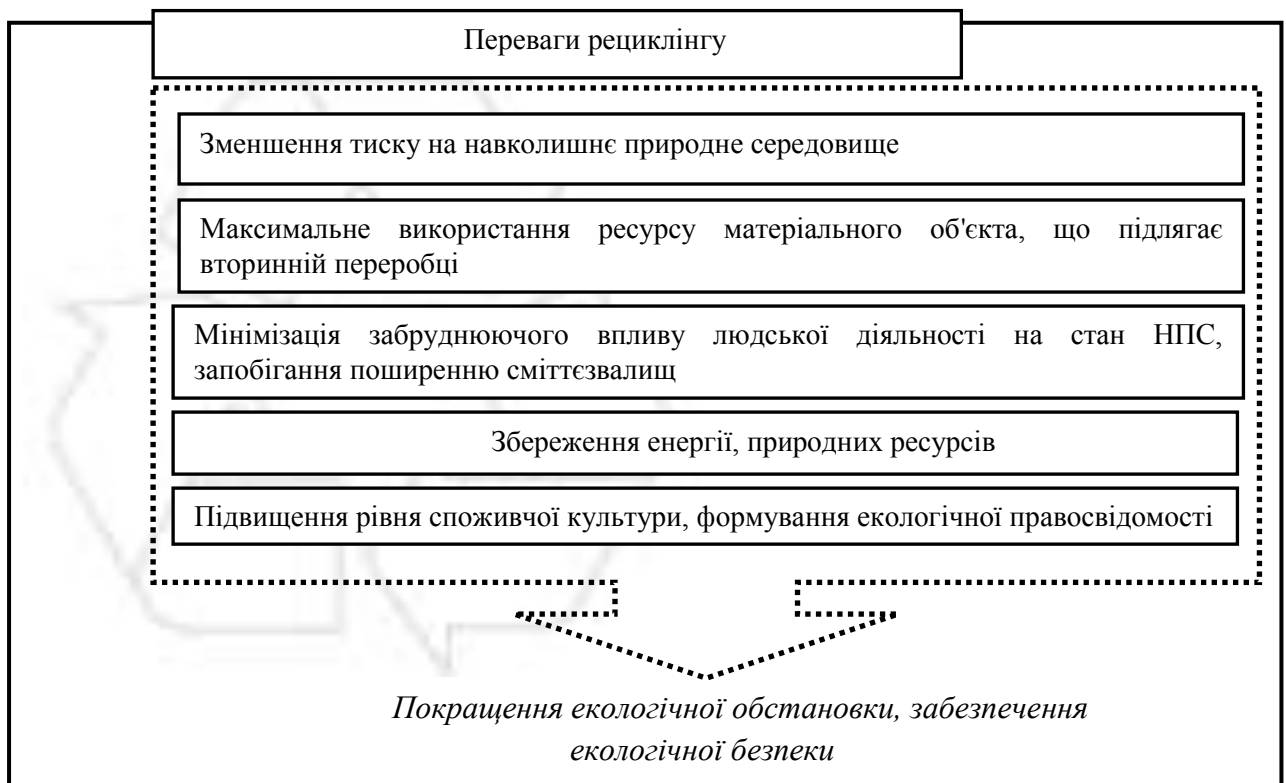


Рис.2. Переваги рециклінгу

Досвід провідних країн світу переконливо доводить економічну та екологічну доцільність законодавчого зобов'язання використовувати відходи у господарському обігу, забезпечувати утилізацію відходів тари виробленої підприємством продукції тощо. Результати досліджень підтверджують можливість вирішення проблеми відходів шляхом рециклінгу. Зокрема, за результатами дослідження доцільності переробки 21 типу матеріалів, проведеного The Department of Environment, Climate Change and Water NSW (Департаменту навколишнього середовища, кліматичних змін та води Нового Південного Уельсу), який було опубліковано в червні 2010 року, виявлено, що «переробка породжує екологічні вигоди» [10, с.26].

Інше дослідження – «Environmental benefits of recycling – 2010», здійснене в рамках Програми дій по відходам та ресурсам (WRAP; Waste & Resources Action Programme), підтверджує висновок, що «переробка паперу / картону, пластмаси та біополімерів за більшістю показників дає більше

екологічних переваг, ніж інші варіанти поводження з відходами» [11].

ФЗ «Про охорону навколишнього середовища»	ЗУ «Про охорону НПС»
значну увагу приділено вимогам до діяльності юридичних осіб: на ряді з правами та обов'язками громадян надано широкий перелік прав суспільним та іншим об'єднанням, що здійснюють діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища;	визначено обсяг прав та обов'язків громадян у сфері поводження з відходами;
чітко визначено вимоги у сфері екологічного нормування;	в загальному вигляді закріплено вимоги до екологічного нормування, стандартизації;
деталізовано вимоги у галузі охорони навколишнього середовища при здійсненні господарської та іншої діяльності, закріплено вимоги до поводження з відходами виробництва та споживання;	закріплено обов'язок суб'єктів права власності на відходи вживати заходів щодо зменшення обсягів їх утворення, а також утилізації, знешкодження, розміщення;
окремий розділ присвячено основам формування екологічної культури: екологічній освіті, екологічній просвіті;	екологічній освіті та екологічному вихованню присвячено одну статтю - ст. 7:

Рис. 3. Ключові відмінності ФЗ «Про охорону навколишнього середовища» від ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»

Регламентация сфери поводження з відходами в РФ здійснюється на рівні як законодавства федерального, так і суб'єктів федерації. Основною перевагою цього є можливість диференційованого підходу до проблеми відходів, урахування еколого-економічної специфіки окремого регіону, але як наслідок – змістова поверхневність федеральних законів, їх «рамковість» та недостатність процесуальних норм.

В той же час, слід відзначити переваги та надбання російського законодавства у сфері поводження з відходами. Зокрема, прийнято ФЗ «Об отходах производства и потребления», яким передбачається залучення відходів у господарський обіг в якості додаткової сировини [12]. Закон «Про охорону навколишнього середовища» [30] має певні відмінності від аналогічного українського закону [31] (Рис. 3).

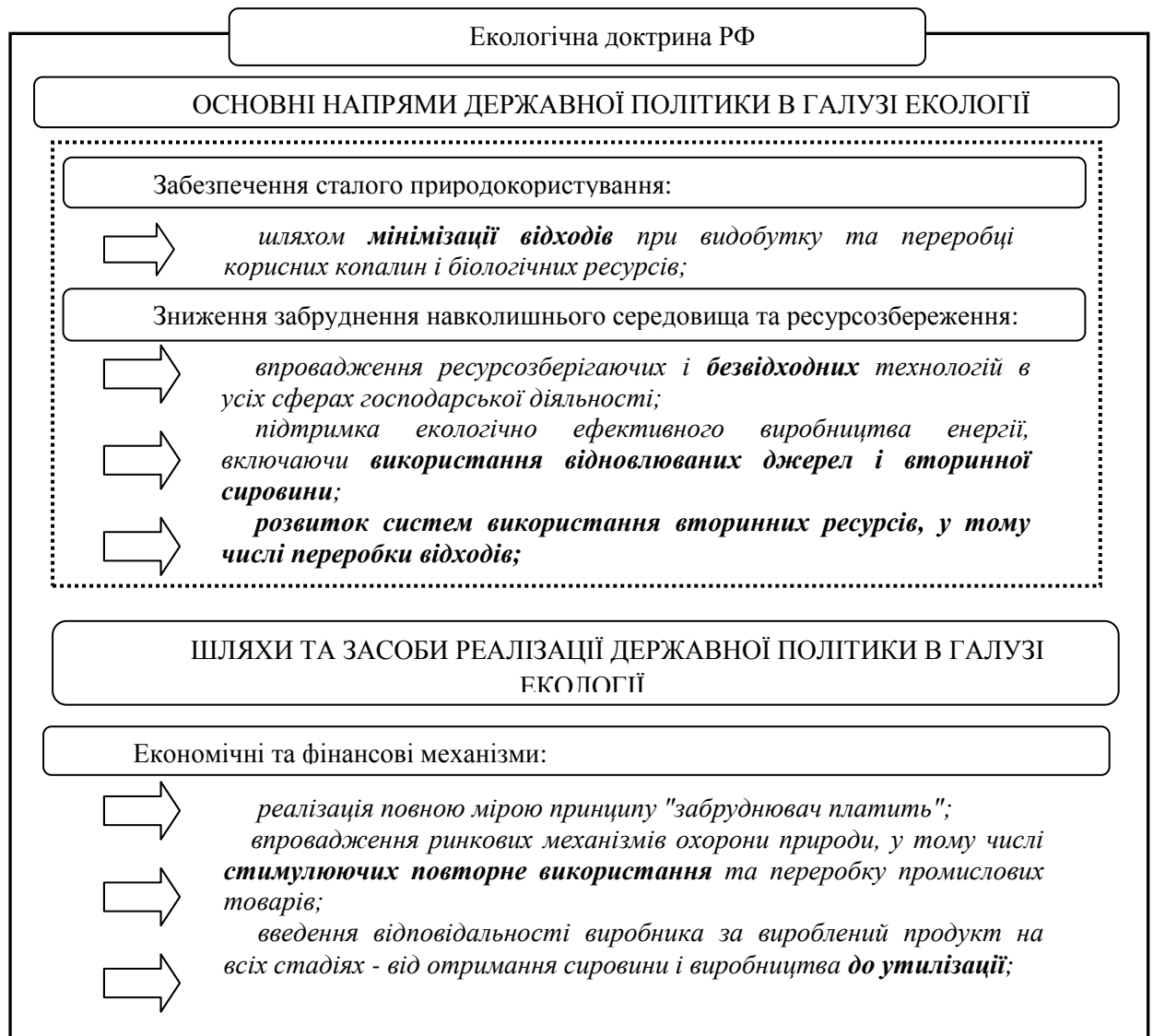


Рис. 4. Основні положення Екологічної доктрини Російської Федерації, що визначають пріоритети у сфері поводження з відходами.

В основу екологічної політики покладено Конституцію РФ, ряд указів Президента РФ, законів, а також Екологічну доктрину РФ, схвалену розпорядженням Уряду Російської Федерації від 31.08.2002 № 1225–р [13]. Нею закріплено ряд заходів, спрямованих на використання відходів в якості вторинних ресурсів (Рис. 4).

Крім того, російське законодавство має переваги у якості визначення відповідальності за екологічні правопорушення (Рис. 5): санкції КК РФ [32] є більш диференційованими, ніж передбачені ККУ [33]. Однак не можна не погодитись з думкою Лавигіної І.В., яка вважає, що безальтернативність окремих статей, якими передбачено виключно позбавлення волі, порушує принцип справедливості [14].

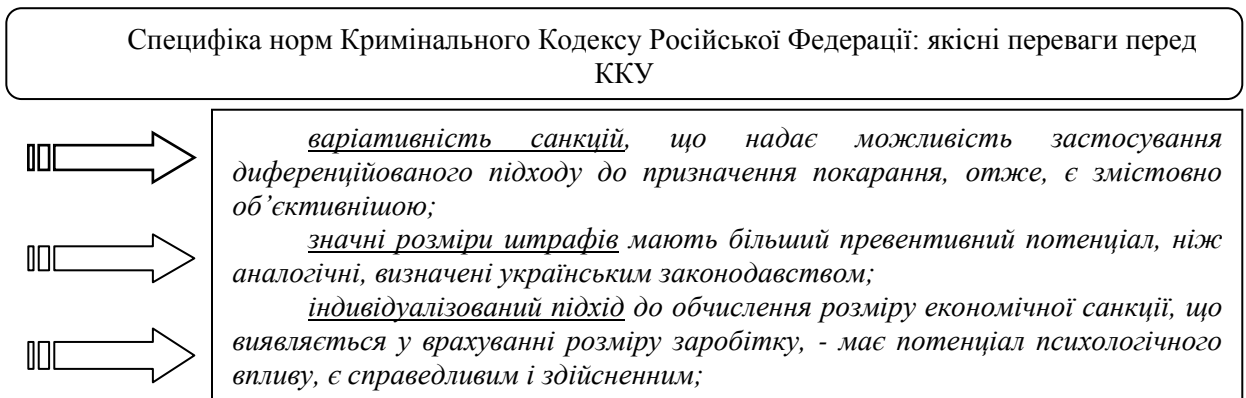


Рис. 5. Переваги санкцій КК РФ перед нормами ККУ, що визначають відповідальність за злочини у сфері поводження з відходами

Значним кроком стала практика введення податкових пільг для підприємств, що використовують вторинну сировину, а також здійснюють переробку відходів. Так, прийнято Закон Кемеровської області від 02.06.2011 N 64–ОЗ «Про податкові пільги організаціям, що здійснюють діяльність з переробки відходів на території Кемеровської області» (прийнято Радою народних депутатів Кемеровської області 25.05.2011) [15].

Крім того, Розпорядженням від 20 липня 2011 № 1248-р до Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації внесено проект федерального закону «Про внесення змін до Федерального закону «Про відходи виробництва та споживання» та інші законодавчі акти Російської Федерації в частині економічного стимулювання діяльності у сфері поводження з відходами» [16]. Відповідні зміни до ФЗ «Про відходи виробництва та споживання» (ст. 24.1) передбачають введення відповідальності виробників продукції і товарів, які втратили свої споживчі властивості, за їх наступну

утилізацію, а також зобов'язання виробників і продавців тари, придатної для багаторазового використання (продукції в такій тарі), забезпечувати приймання та оплату її заставної ціни. Фактично нововведення наближують законодавство Російської Федерації до принципів та традицій європейського законодавства.

Характерна риса сучасного білоруського законодавства, що визначає порядок поводження з відходами – жорсткість вимог щодо обов'язкової вторинної переробки відходів. Основні акти, що регулюють дану галузь – закони РБ «Про поводження з відходами» [34], «Про охорону навколишнього середовища». Здійснюються кроки до систематизації екологічного законодавства. Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 16 грудня 2005 р. № 1460 затверджено Концепцію проекту Екологічного кодексу Республіки Білорусь. Як слушно зауважує І.А. Ігнат'єва, якість Концепції «суттєво покращено тим, що в ній наводиться огляд...законодавства іноземних держав», що відноситься до предмету правового регулювання Кодексу [17]. Директивою Президента Республіки Білорусь № 3 від 14 червня 2007 р. «Економія і бережливість – головні фактори економічної безпеки держави» закріплено пріоритетність зменшення відходів, більш повного використання у виробництві вторинних ресурсів – задля економії та ощадливого використання паливно-енергетичних і матеріальних ресурсів у всіх сферах виробництва і в житлово-комунальному господарстві [18].

В результаті відбувається підвищення показників використання вторинної сировини – і це є проявом дієвості державної політики. Так, за даними Міністерства природних ресурсів та охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь, використання відходів виробництва в РБ сягає 72,7 %. В період 2005–2009 рр. рівень переробки складав 26,2%, збільшившись від 21,0% в 2005 р. до 42,9% в 2009 р. [19], – що свідчить про високий ступінь ефективності заходів щодо запобігання забрудненню навколишнього середовища відходами, наближення до європейських стандартів утилізації відходів.

Ключові відмінності законів, що визначають основи у сфері поводження з відходами в Республіці Білорусь та Україні, а саме Закону України «Про відходи» та Закону Республіки Білорусь (РБ) «Про поводження з відходами» відображено у Додатку А.

Пріоритет європейської політики в сфері відходів – їх мінімізація за рахунок максимальної переробки. В основу правового регулювання покладено Рамкову Директиву 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського союзу від 19 листопада 2008 р, Директиву Ради ЄС 91/689/ЄЕС по небезпечним відходам від 12 грудня 1991 р., а також ряд актів, якими визначається порядок поводження з кожним типом відходів окремо [20]. Основні засоби забезпечення дієвості європейської політики у сфері поводження з відходами окреслено на Рис. 6.

Політика європейських держав ґрунтується на таких основних принципах:

- принцип запобігання утворенню;
- ієрархічність управління відходами, за допомогою якої вибудовуються пріоритети управління та переробки відходів: по-перше, запобігання або зменшення виробництва відходів та їх шкідливості; по-друге, утилізація відходів. І лише як останній засіб – розміщення на полігонах зберігання відходів;
- здійснення планування управління відходами;
- обов'язкові дозвільні процедури для заводів з переробки відходів;
- принцип «забруднювач платить». Витрати на знищення відходів повинні оплачуватися їх власником, та/або попереднім власником або виробником, який став джерелом відходів (принцип відповідальності виробника);
- зменшення впливу відходів на здоров'я людини та навколишнє середовище;
- створення комплексної мережі об'єктів видалення відходів, яка ґрунтується на принципах наближеності та самодостатності [3, с.207].

Як зазначає професор О.Л.Дубовик, «при цьому принципи близькості і самодостатності не означають, що кожна держава–учасник повинна мати на своїй території повний набір об'єктів для остаточного використання» [21].

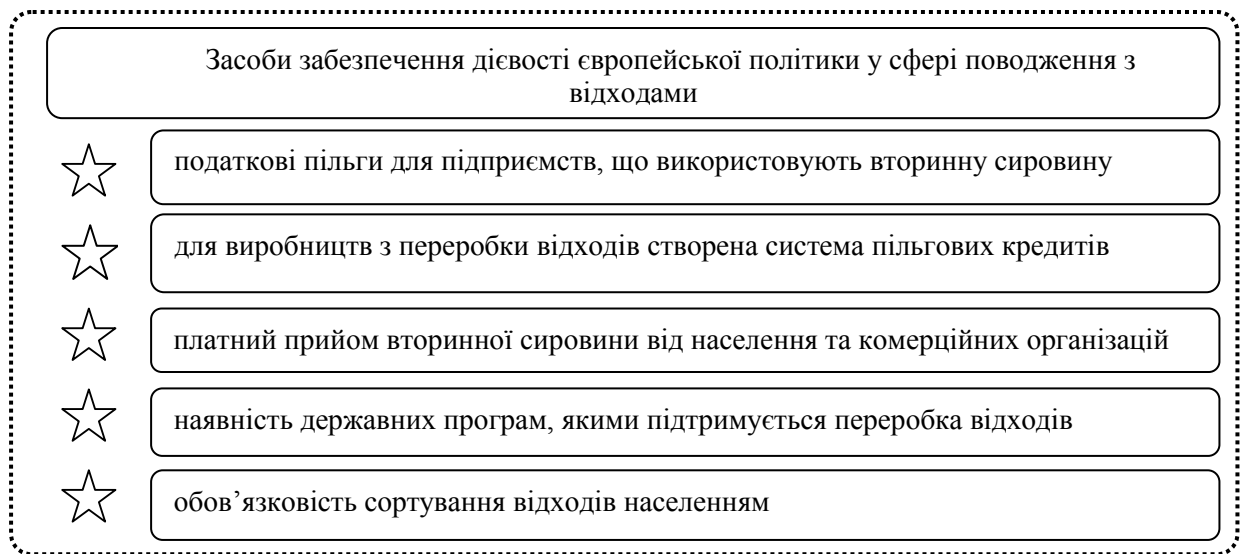


Рис. 6. Засоби забезпечення дієвості європейської політики у сфері поводження з відходами

Практика використання вторинних матеріальних ресурсів у країнах ЄС переконливо доводить свою еколого-економічну ефективність. Так, в Греції запроваджено проект інтегрованої системи збору, покликаної забезпечити «регенерацію відходів мастил» («waste lube oils» – WLO). Завдяки проекту, ряд грецьких заводів вже припинили імпорт сировини, – кількість WLO виявилась достатньою для задоволення потреб виробництва [22].

В Італії та Іспанії було впроваджено проекти очищення стічних вод текстильних/шкіряних фабрик з метою подальшого використання підприємствами та для сільського господарства. Дані технології знизили загальне споживання фабриками води на 40%, навантаження на водні ресурси для промисловості; також вони здатні підвищити доступність питної води в деяких районах [22].

Здійснюються рішучі заходи щодо запобігання утворенню відходів. Європейське співтовариство приєдналося до проекту ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor program), що передбачає створення Міжнародного експериментального термоядерного реактора з метою виробництва електроенергії з ядерного синтезу, який, на відміну від поточної

ядерної енергетики, не викликає небезпечних відходів [23].

В країнах ЄС велика увага приділяється популяризації продукції, виробленої з використанням вторинних матеріалів. Рентабельність такого виробництва може поступати за показниками екологічній цінності та значущості. Високий рівень еколого-правової свідомості громадян – результат синтезу інформаційно-просвітительської кампанії, економічного стимулювання «екологізації» виробництва та всіх сфер суспільного життя в цілому, механізму дієвих превентивних заходів.

РОЗДІЛ 2. ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

2.1 Недоліки і прогалини сучасного стану законодавства у сфері поводження з відходами

В Україні створено загальну базу нормативно-правового забезпечення сфери поводження з відходами. Фактично визначено питання державного обліку й паспортизації відходів; реєстрів об'єктів утворення, оброблення й утилізації відходів, реєстрів місць видалення відходів; обліку безхазяйних відходів; трансграничного перевезення відходів; ліцензування діяльності поводження з відходами; переліку окремих видів відходів як вторинної сировини тощо. Практична реалізація законодавчих вимог здійснюється повільно, низка питань залишається неврегульованою [24].

Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок про наявність недоліків та значних прогалин у системі нормативно-правових актів. Серед недоліків нормативно – правової бази України у сфері поводження з відходами слід відзначити відсутність:

- чітко визначеної відповідальності громадян за неправильне поводження з відходами;
- відповідальності виробників за утилізацію відходів, що утворились внаслідок використання їх продукції;
- норм, зобов'язуючих до сортування відходів;
- положень, що закріплюють пріоритет утилізації відходів над їх захороненням;
- номенклатури відходів, що підлягають вторинній переробці;
- номенклатури відходів, що представляють особливу цінність в якості вторинних матеріальних ресурсів (наприклад, в межах певного регіону);
- єдиного кодифікованого акту, яким має регулюватись сфера поводження з відходами і який би чітко відображав політику держави у напрямі сталого розвитку, забезпечення екологічної безпеки і т. ін.

Значна частина норм є фрагментарною та має декларативний характер. Це виявляється у нагромадженні нормативно-правових актів, зміст яких не

завжди є взаємоузгодженим; у відсутності дієвих механізмів забезпечення реалізації їх положень та ін.

Необхідною є імплементація норм європейського законодавства, запозичення прогресивного досвіду інших держав, зокрема, Республіки Білорусь та Російської Федерації.

Серед основних напрямів, що вимагають модернізації, слід відзначити такі, як:

- систематизація екологічного законодавства, виключення неефективних чи застарілих норм, розширення понятійного апарату;
- стимулювання підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами: діяльності з переробки відходів та такої, що здійснюється з залученням вторинної сировини як альтернативного ресурсу, матеріального чи енергетичного;
- перегляд, доповнення, розширення змісту, сфери застосування ЗУ «Про відходи» з метою зменшити нагромадження підзаконних актів;
- вдосконалення системи норм, що визначають особливості юридичної, зокрема, кримінальної відповідальності за правопорушення в екологічній сфері.

Необхідність кодифікації екологічного законодавства, окрім іншого, обумовлена також плутаниною у сфері поводження з відходами. Наприклад, відсутній єдиний документ, що визначав би перелік небезпечних відходів з класами безпеки.

Професор А.П. Гетьман вважає, що «прийняття Кодексу законів України про довкілля має завершити кодифікаційний процес у сфері регулювання суспільних відносин, пов'язаних з використанням природних ресурсів та охороною довкілля, створити екологічну законодавчу базу, адаптовану до норм і принципів права Європейського Союзу та в цілому міжнародного права». Він вважає, що прийняття Екологічного кодексу як форми кодифікованого акта для України є недоцільним, оскільки даний акт «не зможе об'єднати чинні кодекси і закони з причини своєї спорідненості за формою з останніми. Таке об'єднання можливе лише у формі Кодексу законів

України про довкілля» [25].

В той же час провідний науковець, професор Ю.С. Шемчушенко, навпроти, виступає за прийняття Екологічного кодексу як загального законодавчого акта, «який буде цементувати все законодавство в галузі охорони навколишнього середовища. Центральна ідея, яку ми заклали в основу цього проекту, полягає у праві на безпечне навколишнє середовище людини» [26].

Важливою складовою розвитку сфери поводження з відходами, скорочення їх обсягу та негативного впливу на навколишнє природне середовище є стимулювання підприємницької діяльності: приватні особи мають бути зацікавлені у використанні вторинної сировини, модернізації власного виробництва, впровадженні найсучасніших технологій з метою зменшення собівартості своїх товарів, отримання кредитних/податкових пільг з боку держави, у зменшенні негативного впливу на середовище.

Низька плата за розміщення відходів на полігонах не сприяє здійсненню їхньої переробки: передбачене законами стимулювання діяльності, спрямованої на переробку відходів і розв'язання екологічних проблем, майже не задіяне [5]. На Рис. 7 запропоновано заходи, покликані стимулювати підприємницьку діяльність у сфері поводження з відходами.

Чинним законодавством України не передбачено податкових пільг для підприємств, що використовують відходи як вторинну сировину в процесі виробництва товарів/надання послуг, в той час як провідні країни світу застосовують подібну практику на ряді з обмеженням використання первинних сировинних ресурсів.

У відповідності до положень стратегії «Європа 2020» (Europe 2020 strategy), підприємства країн-учасниць зобов'язані скоротити викиди парникових газів як мінімум на 20% порівняно з рівнем 1990 року або на 30%, якщо будуть наявні необхідні умови, а також збільшити частки поновлюваних джерел енергії до 20% і 20% збільшити ефективність її використання [27].

Однією з цілей в даному документі зазначається «Resource efficient Europe», тобто «Ресурс ефективної Європи» з метою відокремлення економічного зростання від використання ресурсів, збільшення використання відновлюваних джерел енергії, модернізації транспортного сектору та підвищення енергоефективності [27]. Подібні вимоги мають бути передбачені українським законодавством.

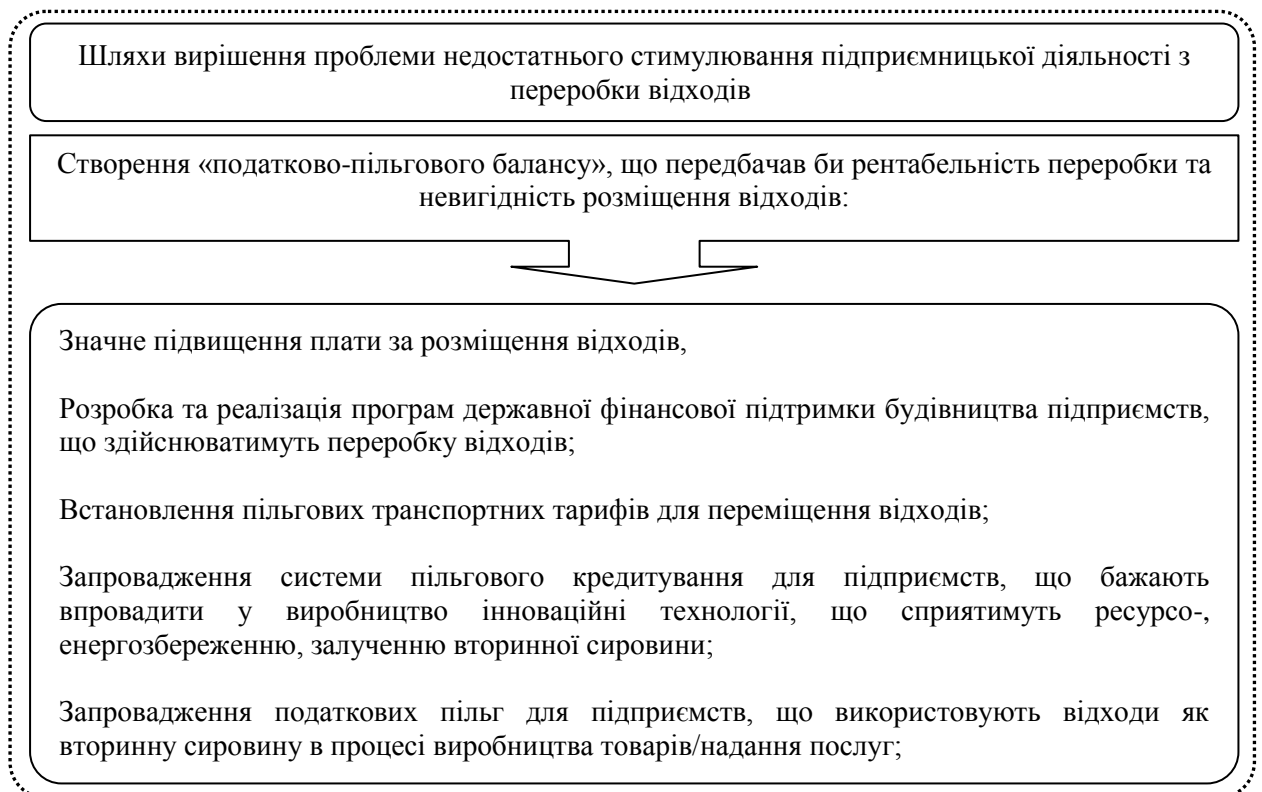


Рис. 7. Шляхи вирішення проблеми недостатнього стимулювання підприємницької діяльності з переробки відходів

2.2 Шляхи забезпечення дієвості правових норм

Роздільний збір відходів – перший крок на шляху вирішення проблеми хаотичного нагромадження на полігонах та втрати ресурсоцінних компонентів. Тому необхідним є як державне фінансове стимулювання впровадження відповідних технологій, так і розробка жорсткої системи відповідальності за неналежне поводження з відходами. В даному випадку стимулювання може бути ефективним у разі введення максимально вигідного для виробників кредитування на впровадження технологій, спорудження переробних підприємств і т.п.

Вдосконалення системоутворюючого для сфери поводження з відходами закону (ЗУ «Про відходи») має здійснюватись за декількома напрямками, бачення яких автором відображено на Рис. 8. Дані заходи передбачають залучення позитивного досвіду інших держав, зокрема, Російської Федерації в частині економічного стимулювання діяльності у сфері поводження з відходами. Термінологія, понятійний апарат закону, його змістовність має суттєве значення. Необхідне його узгодження з нормами європейського законодавства. На даному аспекті наголошує професор Ю.С. Шемчушенко: «При різному розумінні юридичних термінів важко вирішувати проблеми гармонізації національного законодавства та європейського права, імплементації норм міжнародного права» [26].

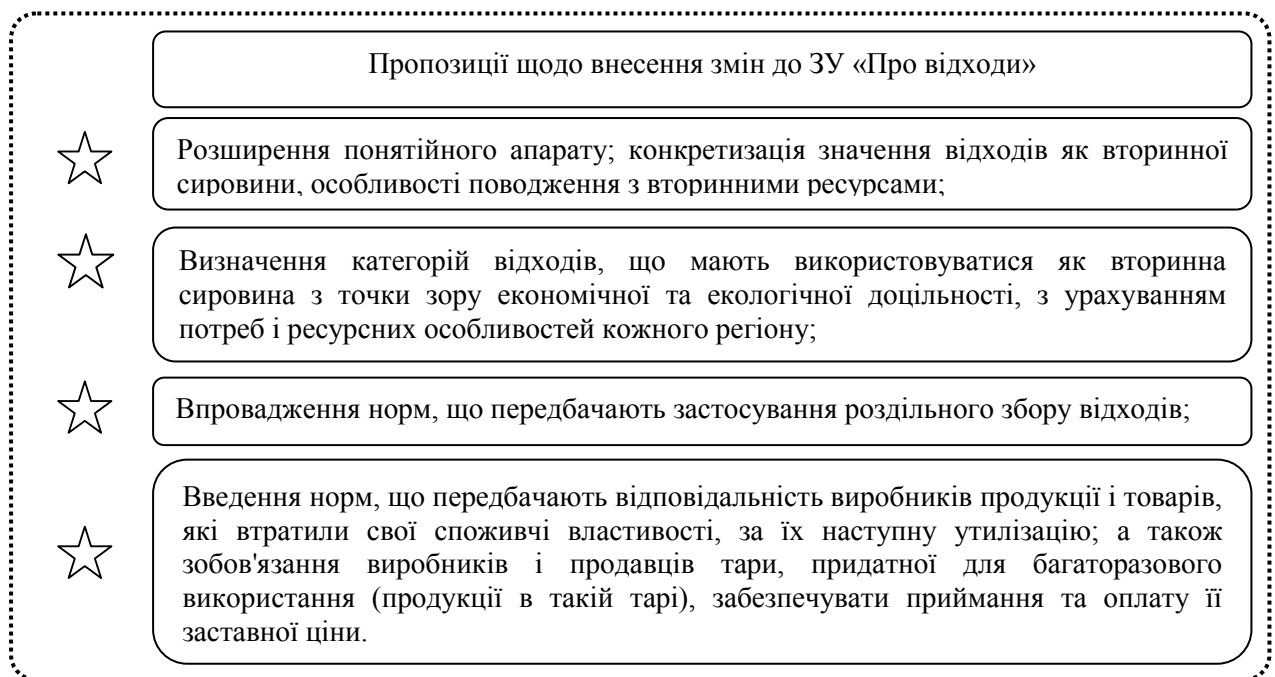


Рис. 8. Пропозиції щодо внесення змін до ЗУ «Про відходи»

Вдосконалення змісту можливо здійснити шляхом розширення категорії відходів як вторинної сировини. Необхідним є визначення критеріїв віднесення відходів до вторинних матеріальних ресурсів з огляду на ресурсоємний потенціал, що може бути визначений шляхом досліджень, зокрема, специфіки регіональних потреб української держави. Доцільним було б застосовувати принцип наближеності об'єктів утилізації до місць утворення, популярний у ЄС.

Необхідний перегляд особливостей притягнення до юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Забезпечення дієвості міри покарання як попередження потенційно можливих правопорушень вимагає індивідуалізованого та диференційованого підходу, оскільки, по-перше, індивідуалізація дозволить максимально реалізувати принцип справедливості, по-друге, диференційованість норм дозволить привести у відповідність міру покарання та розмір реально нанесеної природному середовищу/ життю та здоров'ю, а також безпеці громадян шкоду.

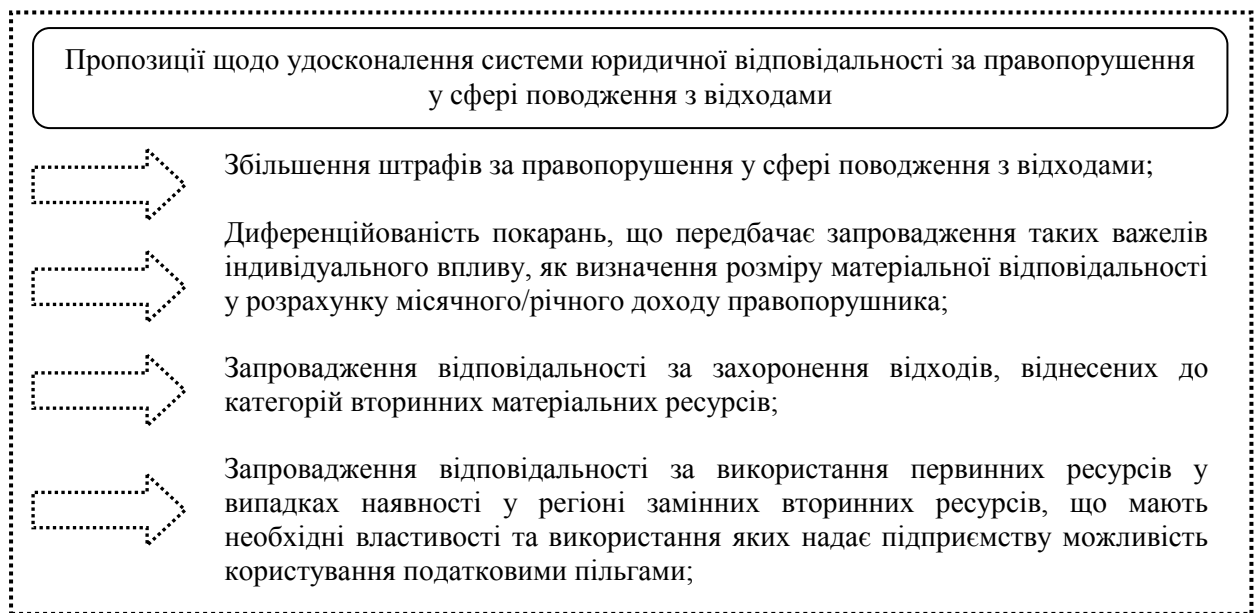


Рис. 9. Пропозиції щодо удосконалення системи юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами

Як зазначає Я. Остапик, «складним є встановлення причинно-наслідкового зв'язку між екологічношкідливою діяльністю та негативними матеріальними наслідками через відсутність методик визначення такої шкоди» [28].

Тому важливим моментом є системне вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює сферу поводження з відходами.

На думку Г.І. Балюк, ефективність застосування відповідальності за правопорушення залежить від багатьох факторів, зокрема, рівня правосвідомості, стану екологічного виховання, рівня правової чи еколого-правової культури, упорядкованості законодавства в цій сфері, а також від

стану вивчення умов і причин екологічних правопорушень [29, с.8].

Пропозиції щодо удосконалення системи юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами відображено на Рис. 9.

ВИСНОВКИ

В процесі проведення дослідження було досягнуто його ключової мети – на основі аналізу прогресивного досвіду ряду держав у сфері поводження з відходами та існуючих прогалин українського законодавства, що регулює дану сферу обґрунтовано необхідність, розроблено та запропоновано безпосередні шляхи системного вдосконалення нормативно-правової бази України, якою регулюється сфера поводження з відходами.

На виконання завдань, окреслених метою дослідницької роботи, автором:

- на основі аналізу статистичних даних визначено особливості ситуації, що склалася у сфері поводження з відходами на Україні, зпрогнозовано можливі негативні наслідки подальшої неврегульованості чи неефективного управління даною сферою;
- проведено компаративний аналіз зарубіжного досвіду у сфері утилізації та переробки відходів (правовий аспект, особливості державного управління), – законодавства Республіки Білорусь, Російської Федерації, Європейського Союзу;
- сформульовано шляхи вдосконалення законодавства у сфері поводження з відходами, враховуючи інноваційний досвід інших держав.

До способів вирішення окресленої проблеми, на думку автора, належать: систематизація екологічного законодавства, виключення неефективних чи застарілих норм; запозичення зарубіжного досвіду щодо державного регулювання даної сфери (стимулювання підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами шляхом розроблення системи податкових пільг, кредитів, а саме – діяльності з переробки відходів та такої, що здійснюється з залученням вторинної сировини як альтернативного ресурсу, матеріального чи енергетичного; перегляд, доповнення, розширення понятійного апарату та сфери застосування системоутворюючого закону «Про відходи» шляхом введення термінів «вторинні матеріальні ресурси», «вторинна переробка відходів» і т.ін., – з метою зменшити нагромадження підзаконних актів; вдосконалення системи норм, що визначають особливості юридичної,

зокрема, кримінальної відповідальності за правопорушення/злочини в екологічній сфері.

Зважаючи на те, що неефективність державної політики у сфері поводження з відходами детермінована відсутністю дієвих приписів безпосередньо в законодавчих актах, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на компаративістському аналізі законодавства країн, що досягли високих результатів ефективності вирішення проблеми накопичення відходів (на науковому рівні) та пошуку прийнятних для вітчизняної екологічної дійсності засобів впровадження сучасних технологій та перспективних правових норм (на практичному рівні).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. –1996. – N 30.
2. Про основи національної безпеки України : закон України від 19 червня 2003 року N 964–IV // Відомості Верховної Ради України від 26.09.2003 – 2003 р. – № 39. – стаття 351.
3. Байцар Р.І. Нормативно–правове забезпечення сфери управління твердими побутовими відходами. / Р.І. Байцар, Х.І. Демко // Автоматика, вимірювання та керування №639. – Л. : Вид – во Нац. ун – ту «Львів. політехніка», 2009. – с. 206 –210.
4. Экологическая обстановка в Украине : Результаты телефонного опроса, проведенного Институтом Горшенина с 5 по 6 апреля 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://institute.gorshenin.ua/researches/57_Ekologicheskaya_obstanovka_v_U.html.
5. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку // Документ, підготовлений в рамках проекту ПРООН / ГЕФ «Оцінка національного потенціалу в сфері глобального екологічного управління в Україні». – К., 2007. – 185 с.
6. Утворення, розміщення та наявність відходів I –III класів небезпеки / Основні показники поводження з відходами // Офіційний веб – сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Соціально–правові аспекти екологічної культури в Україні / Е.В. Позняк // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 250–255.
8. Бринчук М.М. Проблемы методологии экологического права // Официальный сайт Института государства и права РАН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.igpran.ru/public/publiconsite/>
9. Recycling – why its important and how to do it. Briefing. September 2008 / Friends of the Earth // <http://www.foe.co.uk/resource/briefings/recycling.pdf>
10. Environmental benefits of recycling/ Published by: Department of Environment, Climate Change and Water NSW// DECCW 2010/58, ISBN

978 1 74232 530 9/ June 2010. – p.26.

11. «Environmental benefits of recycling – 2010»// http://www.wrap.org.uk/wrap_corporate/publications/benefitsrecycling.html.
12. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. N 89–ФЗ. Об отходах производства и потребления // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=90819>.
13. Экологическая доктрина Российской Федерации. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225–р // Российская газета. – 2002. – 18 сентября.
14. Лавыгина И.В. / К вопросу о совершенствовании санкций статей Уголовного Кодекса Российской Федерации, предусматривающих ответственность за экологические преступления / И.В.Лавыгина // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы международной научно–практической конференции (г. Уфа, 21 февраля 2011 г.): в 3 ч. / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина; Евразийский научно – исследовательский институт проблем права. – Уфа, 2011.
15. Закон Кемеровской области от 02.06.2011 N 64–ОЗ «О налоговых льготах организациям, осуществляющим деятельность по переработке отходов на территории Кемеровской области» (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 25.05.2011) // Приложение «Официально» к газете «Кузбасс», N 101, 08.06.2011, «Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области», N 109, III часть, 08.06.2011.
16. Законопроект № 584399–5 О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами / Официальный сайт Государственной Думы РФ // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=584399–5&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=584399–5&02).
17. Игнатьева И.А. Опыт кодификации экологического законодательства в

государствах – участниках СНГ // Экологическое право. – 2007. – №3. – С. 27–33.

18. Директива Президента Республики Беларусь 14 июня 2007 г. N 3 «Экономия и бережливость – главные факторы экономической безопасности государства» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 15 июня 2007 г. N 1/8668).
19. Состояние окружающей среды Республики Беларусь: нац. доклад / М–во природ. ресур. и окружающей среды Республики Беларусь, Гос. науч. учр–е «Инс–т природопользования Нац. академии наук Беларуси». – Минск: Белтаможсервис, 2010. – 150 с. – С.114.
20. Директива Ради ЕС 91/689/ЕЕС по небезпечним відходам від 12 грудня 1991 р. (Council Directive 91/689/EEC on hazardous waste) // Official Journal of the European Union. – 1991. – L 377. – 31/12/1991. – P. 0020 – 0027.
21. Дубовик О.Л. Законодательство Европейского Союза об отходах: новые требования и обязательства / О.Л.Дубовик // Международное право и международные организации. – 2010– №4 // http://www.nbpublish.com/view_post_20.html.
22. LIFE Focus / LIFE and waste recycling: Innovative waste management options in Europe//Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. – 2007 – 60p. – ISBN 978–92–79–07397–7 – ISSN 1725–5619 – p.24–26. – <http://ec.europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/lifefocus/env.htm>.
23. Order Code RL33636 /CRS Report for Congress. The European Union’s Energy Security Challenges Updated January 30, 2008 Paul Belkin Analyst in European Affairs Foreign Affairs, Defense, and Trade Division// <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf>.
24. Виговська Г.П., Міщенко В.С. Поводження з відходами в Україні: підсумки і перспективи. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://waste.ua/cooperation/2008/theses/vygovska.html>.
25. Гетьман, А.П. Кодифікація законодавства про довкілля: теорія та

- методологія [Текст] / А. П. Гетьман // Екологічний вісник. – 2009. – №3. – С. 31–32.
26. Шемшученко, Ю. С. Национальные интересы и Экологическое право /Ю. С. Шемшученко/ //Журнал российского права. 2005. № 12. С. 92–96.
 27. European Commission Communication: EUROPE 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (March 2010). – p.9// <http://www.socialjustice.ie/sites/default/files/file/EU/2010%20%20EU2020%20Strategy%20Full%20Text.pdf>.
 28. Ярина Остапик /Правові підстави відшкодування моральної шкоди за порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля / Я.Остапик // Журнал «Екологія. Право. Людина». – № 4—5 (34—35). Львів. – 2007. – С.68.
 29. Балюк Г.І. Проблеми удосконалення юридичної відповідальності за екологічні правопорушення в контексті сталого розвитку України // Вісник Київського нац.університету ім. Т.Шевченка. – 2007. – Випуск 74. – с.7–10.
 30. Об охране окружающей среды : Федеральный закон РФ от 10.01.2002 № 7–ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/okrsred/>
 31. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 червня 1991 року N 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – N 41. – ст.546.
 32. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/ukrf/>
 33. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року N 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – N 25–26. – ст.131.
 34. Об обращении с отходами : Закон Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10700271&p2={NRPA}>.
 35. Про відходи : закон України від 5 березня 1998 року N 187/98-ВР //

Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 36–37. – ст.242.

