

*Федунь М. В.,**аспірант кафедри європейського права,
факультету міжнародних відносин**Львівського національного університету імені Івана Франка*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЗГІДНО З УГОДОЮ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Анотація. У статті аналізуються правові основи співпраці України та ЄС у сфері поводження з відходами. Охарактеризовані деякі положення Угоди про Асоціацію, що стосуються поводження з відходами. Наведені пропозиції вдосконалення законодавства України щодо відходів у контексті Угоди про асоціацію.

Ключові слова: співпраця України та Європейського Союзу, законодавство України, поводження з відходами, Угода про асоціацію.

Постановка проблеми. У Європейському Союзі вирішеною проблем у сфері охорони навколишнього середовища та поводження з відходами приділяється значна увага. А Угода про асоціацію покликана забезпечити новий формат відносин між Україною та ЄС у цій сфері. Вона не лише закладе нову правову основу для подальших взаємин між Україною та ЄС, але й слугуватиме стратегічним орієнтиром для проведення системних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС загалом, а також у сфері поводження з відходами зокрема.

Вагомий внесок у дослідження питань адаптації законодавства України до стандартів ЄС здійснили такі українські науковці, як А.П. Гетьман, М.М. Микієвич, В.І. Муравйов, В.І. Лозо, В.С. Міщенко, Г.П. Виговська та ін. Проте дослідження цих авторів торкалися адаптації законодавства в загальному контексті, лише деякі з них стосувались екологічних питань та проблем поводження з відходами. Саме брак досліджень адаптації законодавства України у сфері поводження з відходами до права ЄС, а також правового регулювання поводження з відходами згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом зумовило вибір теми цього дослідження.

Метою статті є аналіз правового регулювання поводження з відходами відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, характеристика деяких положень Угоди про Асоціацію, що стосуються поводження з відходами, та запропоновано можливості удосконалення законодавства України щодо відходів у контексті Угоди про асоціацію.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зобов'язання адаптації законодавства України до стандартів ЄС у сфері поводження з відходами передбачено також положеннями Угоди про Асоціацію, яка була підписана у 2014 році і перебуває на стадії ратифікації. Започатковано цей процес підписанням у 1994 р. Угоди між Україною та Європейським Співтовариством та країнами-членами про партнерство та співробітництво. Важливим наслідком співпраці з ЄС є прийняття Україною внутрішніх нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення виконання державою зобов'язань перед ЄС. Серед таких актів виокремлюємо постанову Кабінету Міністрів України «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», прийняту 1998 р. Цією постановою передбачалася процедура адаптації законодавства України до законодавства ЄС, а на Міністерство юстиції Укра-

ни було покладено завдання скоординувати роботу інших міністерств і відомств щодо забезпечення цього процесу [4]. Роком пізніше Кабмін розробив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС, яка визначила цей процес складовою нормотворчої політики держави [4]. На подальший розвиток зазначеного імплементаційного процесу вплинув Указ Президента України «Про Національну Раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», який закріпив за Радою функції підготовки пропозицій із виконання Україною зобов'язань стосовно чинного та майбутнього законодавства, моніторингу процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення аналізу нормативно-правових актів у пріоритетних сферах адаптації [7].

З боку ЄС теж запроваджено певні законотворчі зміни з метою поглиблення стосунків із Україною. У грудні 1999 р. Рада Європи схвалила Спільну стратегію ЄС щодо України, яка спрямована на зміцнення стратегічного партнерства з Україною, та передбачає підтримку демократичних і економічних перетворень в Україні, вирішення спільних проблем щодо підтримання стабільності та безпеки в Європі, поживлення співпраці між ЄС та Україною у контексті розширення Євросоюзу.

Наступний етап у процесі наближення законодавства України до законодавства ЄС характеризується прийняттям 2002 р. Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [3]. Концепція визначила адаптацію законодавства складовою правової реформи в Україні, спрямованою на нормопроєкування, що враховує стандарти та вимоги ЄС, вимагає створення належних умов конституційного, економічного, технічного, науково-освітнього процесу. 19 червня 2003 р. Президент України підписав Закон України № 964-IV «Про основи національної безпеки України», в якому чітко окреслено прагнення України набути членство в ЄС (ст. 8 Закону).

Варто зазначити, що в подальшому процесі адаптації законодавства відбувались із різною інтенсивністю та ефективністю, і, на жаль, питання охорони навколишнього середовища, у тому числі поводження з відходами, як складової такої охорони, не займали в них пріоритетного місця. Окремі заходи у сфері поводження з відходами були визначені Програмою інтеграції України до ЄС, якою, зокрема, було передбачено необхідність впровадити класифікатор відходів у частині небезпечних відходів для використання в статистичних цілях; вдосконалення існуючої системи показників з обліку токсичних відходів, а також створення реєстрів підприємств, інформаційних банків даних про утворення і знешкодження цих відходів; розроблення нормативно-правових актів щодо поводження з небезпечними відходами; здійснення заходів щодо безпечності радіоактивних відходів тощо [5].

І лише починаючи з 2014 року почався новий етап як у відносинах України з ЄС, так і у сфері адаптації законодавства. Це зумовлено укладенням Європейським Союзом разом із держа-

вами-членами та Україною міжнародно-правового документа, який займає окреме місце у співробітництві нашої держави з Європейським Союзом, Угоди про асоціацію, яка базується на засадах ст. 217 Договору про функціонування Європейського Союзу.

За своїм обсягом і тематичним охопленням вона є не тільки найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором із третьою країною, укладеним Європейським Союзом, а й визначає новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції». Основні частини Угоди присвячені ключовим реформам, які стосуються охорони довкілля загалом, та поводження з відходами зокрема. Так, варто звернути увагу на думку А.П. Гетьмана та В.І. Лозо, які стверджують, що «прагнення України до зближення екологічного законодавства з нормами ЄС обумовлено «європейським вибором» країни. ЄС є стратегічним орієнтиром, а недавні країни – кандидати ЦЄС показали практичний приклад такої апроксимації під час вступу до нього. Спільні кордони України та ЄС додатково стимулюють її діяльність у цьому напрямі на основі угод про партнерство та співробітництво, які постійно оновлюються. Визначення пріоритетів та розробка векторів такого реформування буде сприяти здійсненню подальших проєктів у цій галузі, формуванню стимулів, фінансових ресурсів та інституційного потенціалу для гармонізації національної екологічної нормативно-правової бази з нормативно-правовими вимогами ЄС у короткостроковій та середньостроковій перспективі. При цьому метою зближення повинен бути не прямий перенос директив ЄС у національне законодавство нашої держави, як це відбувається в країнах – кандидатах на вступ у ЄС, а в поетапній адаптації до ключових нормативно-правових вимог ЄС з одночасним укріпленням інституційної бази, необхідної для здійснення відповідних реформ. Тільки такий підхід дозволить забезпечити максимальну ефективність зусиль, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів» [1, с. 141].

Отже, адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу полягає у поетапному прийнятті та впровадженні законів і підзаконних нормативно-правових актів України, розроблених із урахуванням права Європейського Союзу, і внесенні відповідних змін у чинні правові акти України.

У рамках Угоди про асоціацію між ЄС і Україною виділено окрему Главу 6 «Навколишнє середовище» у Розділі V «Економічне та галузеве співробітництво», де йдеться про те, що сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища, й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема, через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері (ст. 360) [6]. Проте питання щодо поводження з відходами вона торкається тільки частково, зокрема в контексті співробітництва, яке має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання при-

родних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища у таких сферах, як управління відходами та ресурсами (ст. 361) [6]. Також сторони обмінюються інформацією та досвідом загалом, та стосовно поводження з відходами зокрема, здійснюють спільну дослідну діяльність і обмінюються інформацією про екологічно чисті технології, планують подолання наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, що певною мірою стосуються відходів, здійснюють спільну діяльність на регіональному та міжнародному рівнях, у тому числі згідно з багатосторонніми угодами у сфері охорони навколишнього середовища, ратифікованими сторонами, та, у разі доцільності, спільну діяльність в рамках відповідних агентств, до яких можна віднести Європейське агентство з навколишнього середовища. Особливу увагу сторони приділяють питанням, що мають транскордонний характер, зокрема, питанню транскордонного переміщення відходів тощо.

Поступове наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка XXX до Угоди про асоціацію (ст. 363). Зокрема ним передбачено певні заходи у сфері управління відходами та ресурсами. А саме адаптація декількох директив ЄС у цій сфері. Зокрема, Директива № 2008/98/ЄС про відходи, Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003, та Директива № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС [2].

Положення Директиви № 2008/98/ЄС про відходи мають бути впроваджені одні протягом 3 років, інші – протягом 5 років з дати набрання чинності цією Угодою. До таких положень Угодою передбачено: встановлення механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника (ст. 14); встановлення дозвільної системи для установ/підприємств, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами (Глава IV Директиви № 2008/98/ЄС); запровадження реєстру установ і підприємств, які здійснюють збір та транспортування відходів (Глава IV Директиви 2008/98/ЄС) [2].

Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003: прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); класифікація місць захоронення відходів (ст. 4); підготовка національної стратегії щодо зменшення кількості міських відходів, що розкладаються під впливом мікроорганізмів, які спрямовуються на полігони (ст. 5); встановлення системи процедур подачі заяв та надання дозволів, а також щодо процедур прийняття відходів (ст. 5–7, 11, 12 і 14); встановлення процедур контролю та моніторингу під час функціонування та закриття полігонів, а також процедур подальшого догляду після закриття з метою забезпечення їх знешкодження (ст. 12 та 13); впровадження планів очистки існуючих місць захоронення (ст. 14); встановлення механізму обчислення вартості (ст. 10); забезпечення необхідної обробки відповідних відходів перед їх захороненням (направленням на полігони/сміттєсховища) (ст. 6). Ці положення Директиви мають бути впроваджені для існуючих установок/обладнання протягом 6 років з дати набрання чинності цією Угодою. Для будь-яких інших установок/обладнання, що вводяться в експлуатацію після підписання Угоди, положення Директиви застосовуються з дати набрання чинності цією Угодою [2].

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

Висновки. Варто зауважити, що у Розділ II Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики, зокрема у ст. 12 закріплено положення про подолання наслідків покинутих боєприпасів, що не вибухнули, для цивільного населення та навколишнього природного середовища, що можуть також вважатись одним із видів відходів. Тому пропонуємо включити окремий розділ у Закон України про відходи стосовно правового регулювання відходів такого походження.

А також включити у переговорний процес України та ЄС підпункт, який стосуватиметься фінансування поводження з тими відходами, а саме – їх утилізацію чи знешкодження.

Це є важливим фактом, адже відходи такого походження становлять значну небезпеку для людського здоров'я та навколишнього середовища, а також загрожують екологічній безпеці, яка є невід'ємною складовою національної безпеки. Відповідно до Конституції України проблеми національної безпеки вирішує Рада національної безпеки та оборони України. Ефективна взаємодія між органом, що відповідатиме за усунення у державі проблем відходів загалом, а також відходів, які утворюються під час військових дій, у пришвидшенні інтеграції до ЄС, і Радою національної безпеки та оборони України, сприятиме передбаченню та урегулюванню багатьох ситуацій небезпечно для держави характеру. У рамках РНБО доцільно створити орган, який спеціалізуватиметься на гармонізації екологічної політики України зі стандартами Європейського Союзу та співпраці з міжнародними організаціями в сфері поводження з відходами.

Основними завданнями діяльності такого органу повинні стати реалізація інтересів України у вирішенні глобальних і локальних екологічних проблем, регулювання шляхів досягнення

правильного поводження з відходами загалом, а також відходів, які утворюються під час військових дій.

Література:

1. Гетьман А.П. Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины / А.П. Гетьман, В.И. Лозо. – Х. : Право, 2014. – 280 с.
2. Додатки до Угоди про Асоціацію. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/Annex_XXVI_to_XLIII_to_Agreement.pdf.
3. Закон України №228-IV від 21.11.2002 р. «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
4. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 16 серпня 1999 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.
5. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України № 1072/2000 від 14.09.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
6. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.
7. Указ Президента України № 1033/2000 від 30 серпня 2000 р. «Про Національну Раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481.

Федунь М. В. Правовое регулирование обращения с отходами в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом

Аннотация. В статье анализируются правовые основы сотрудничества Украины и ЕС в сфере обращения с отходами. Охарактеризованы некоторые положения Соглашения об ассоциации, касающиеся обращения с отходами. Приведены предложения усовершенствования законодательства Украины относительно отходов в контексте Соглашения об ассоциации.

Ключевые слова: сотрудничество Украины и Европейского Союза, законодательство Украины, обращение с отходами, Соглашение об ассоциации.

Fedun M. Legal Regulation of wastes management under the Ukraine–European Union Association Agreement

Summary. The article analyzes legal basis of cooperation between Ukraine and EU in field of wastes management. Certain provisions of Association Agreement relating to wastes management are outlined. Proposals of improvement of legislatur of Ukraine on wastes are provided in context of Association Agreement.

Key words: cooperation between Ukraine and European Union, Ukrainian legislature, wastes management, the Association Agreement.