



**Віталій Анатолійович Зуєв,**  
канд. юрид. наук, доцент  
Академія митної служби України,  
м. Дніпропетровськ

УДК 349.6

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ТА ВИРОБНИЧОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ**

У статті розглянуто основні засади екологічної політики у сфері поводження з відходами, проаналізовано співвідношення нормативно-правових актів, якісні і кількісні показники політики у цій сфері. Розроблено пропозиції щодо уніфікації та диференціації напрямків екологічної політики в Україні. Охарактеризовано особливості державної, громадської та виробничої екологічної політики у сфері поводження з відходами.

*Ключові слова:* відходи; поводження з відходами; екологічна політика; екологічна безпека; охорона довкілля.

Соціально-екологічні проблеми поводження з відходами постали перед суспільством недавно, але вже продемонстрували тенденцію для розширення та поглиблення, що викликало необхідність формування ефективної політики у цій сфері. Окремі позитивні зрушення, пов'язані із реалізацією успішних проектів поводження з відходами, фактично не впливають на перманентне погіршення загальної ситуації. Намагання вирішити проблеми лише адміністративними заходами, шляхом встановлення жорстких приписів, не досягають своєї мети через низьку ефективність правозастосовної діяльності, брак зацікавленості виробників відходів у зменшенні свого еколого-деструктивного впливу, ігнорування громадської думки у процесі прийняття рішень.

Очевидно, що зазначена проблема ще не стала предметом комплексного дослідження, хоча окремі аспекти її вивчалися вченими у контексті аналізу екологічної політики, правового регулювання окремих видів господарської діяльності і забезпечення екологічної безпеки. Так, роботи В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, Н. О. Максименцевої, Ю. С. Шем-

шученка, В. О. Юрескул та деяких інших складають підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних із реалізацією екологічної політики у сфері поводження з відходами.

Отож метою статті є дослідження основних цілей екологічної політики України в контексті поводження з відходами, формулювання засадничих позицій у цій сфері та визначення перспектив їх розвитку в нерозривному зв'язку із суспільно-економічними процесами.

Слід зауважити, що зміст екологічної політики розглядається дослідниками по-різному, однак більшість під політикою насамперед розуміють механізм цілепокладання, формування критеріїв та індикаторів, досягнення яких і є завданням тієї чи іншої організації. Наразі практично всі вчені відмічають розширення та трансформацію поняття політики від аристотелівського розуміння під нею відносин з організації влади в суспільстві до моделі, коли політика представляє собою складну систему взаємних впливів різних соціальних груп. Природно, це не означає заперечення важливості публічної політики, але й передбачає значне розширення кола суб'єктів такої політики. Зокрема, останнім часом все активніше поряд з публічною (державною) політикою виділяють такі її різновиди політики, як громадська та виробнича шляхом включення до кола суб'єктів її формування політичних партій та громадських організацій, суспільних діячів, учених, суб'єктів господарювання тощо. Цілком логічно, що обсяг їх можливостей щодо реалізації політики є меншим аніж, наприклад, уповноважених суб'єктів в рамках формування та реалізації публічної політики. Однак це не означає, що вона не є успішною, просто вона характеризується локальним, більш таргетованим значенням, переходом політики з макрорівня (держави, наддержавних організацій) на мікрорівень (місцеві громади, групи однодумців та ініціативні групи, підприємства та їх об'єднання тощо). Суттєвою рисою такої політики є те, що вона перебуває під впливом публічної політики, але не завжди відповідає їй та, в свою чергу, за певних умов може впливати на неї. Часткове відображення зазначені тенденції знайшли, зокрема, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [1], де прямо передбачено, що одним з основних принципів національної екологічної політики є принцип участі громадськості і суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства. Передбачався також цілий ряд заходів щодо активізації формування та реалізації національної екологічної політики на засадах партнерства «громадськість – влада – бізнес» на регіональному рівні з метою забезпечення соціальних та екологічних стандартів екологічно безпечного проживання населення.

На жаль, ті заходи так і залишились на рівні декларацій, а їх реалізація не відбувається, або відбувається із великими складнощами. У першу чергу це стосується громадської екологічної політики. Якщо не вдаватися до дискусії чи відносяться політичні партії до суб'єктів громадської політики, оскільки

вони залучені до процесу боротьби за владу, тобто є елементом публічної політики, то, в ідеалі, політична партія формує свою політичну програму, у тому числі й в екологічній сфері. Під час зустрічей з виборцями, у ході передвиборчої кампанії вона декларує таку політику, а у разі проходження до парламенту або місцевих органів влади вимушена її реалізовувати, оскільки відчуває політичну відповідальність за виконання взятих на себе зобов'язань. Однак, у випадку з політичними партіями можна оцінити ступінь підтримки та сприйняття виборцями їх ідей. Разом з тим, розширення можливостей щодо впливу на публічну політику відбувається і внаслідок більш глибокого інтегрування України у світову та європейську спільноту. Так, ратифікація Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенції Еспо) та підписання Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [2] викликало нагальну необхідність залучення громадськості до прийняття екологічно значущих рішень (в тому числі стосовно планів і програм, що готуються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, зокрема гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, утилізації відходів, водного господарства, зв'язку, туризму, планування розвитку міських та сільських районів або землекористування).

При цьому поняття громадськості у даному разі тлумачиться надзвичайно широко і означає одну чи більше фізичних або юридичних осіб і, згідно з національним законодавством чи практикою, їхні об'єднання, організації або групи.

Ратифікувавши і підписавши зазначені документи, країни зобов'язались, наскільки це можливо, забезпечити розгляд і врахування питань екологічної занепокоєності, зокрема пов'язаної зі здоров'ям, під час підготовки її пропозицій стосовно політики й законодавства, які, вірогідно, викличуть суттєві екологічні наслідки, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення [3], що значно підвищує її значення та ефективність.

Отже, виникає суто філософське питання: можна розцінювати думку однієї особи як думку громадськості, чи є якесь співвідношення між групами населення, які по-різному сприймають різні проекти внаслідок їх екологічного впливу? Чи повинні місцеві жителі погодитись із розміщенням біля їх населеного пункту полігону побутових відходів, оскільки в цьому випадку забезпечується утилізація відходів міста-мільйонника? Національне законодавство не дає відповіді на ці питання, обмежуючись лише деклараціями. Наприклад, Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, що можуть впливати на стан довкілля, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [4], передбачає процедурні механізми врахування думки громадськості, але настільки розпливчасто встановлює випадки їх проведення, що ефективність зазначеного порядку не витримує жодної критики.

Між тим, ще й досі, після підписання Україною у 2003 році Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, фактично не здійснено жодних заходів щодо його імплементації та включення передбачених ним механізмів до національного правового поля.

Аналогічні явища щодо фактичного нехтування ролі недержавних суб'єктів спостерігаються й у сфері формування та реалізації екологічної політики на рівні суб'єктів господарювання. Таке становище викликає подив, оскільки в умовах жорсткої конкурентної боротьби екологічні фактори стають значними її чинниками. Невипадково саме у межах діяльності суб'єктів господарювання було започатковано врегулювання таких факторів. Так, саме у стандартах, розроблених для суб'єктів господарювання, було звернуто увагу на поняття «екологічна політика» та сформовано її визначення як загальні наміри та спрямованість організації стосовно своїх екологічних характеристик, офіційно проголошених найвищим керівництвом. Екологічна політика є основою для дій та встановлення екологічних цілей і екологічних завдань [5]. У цьому ж стандарті було закріплено вимоги до екологічної політики: «Найвище керівництво повинне визначити екологічну політику організації та забезпечити, щоб вона в межах визначеної сфери застосування системи екологічного управління:

- а) відповідала характеру, масштабу та впливам на довкілля діяльності, продукції та послуг організації;
- б) містила зобов'язання щодо постійного поліпшування та запобігання забрудненню;
- в) містила зобов'язання щодо дотримання застосовних правових вимог та інших вимог, які організація зобов'язується виконувати, стосовно її екологічних аспектів;
- г) була основою для встановлювання та аналізування екологічних цілей і завдань;
- д) була задокументована, запроваджена та підтримувана;
- е) була доведена до відома всіх осіб, які працюють в організації або діють за її дорученням;
- ж) була доступною для громадськості.

Отже, можна зробити висновок, що в окремих випадках суб'єкти господарювання здатні і готові вирішувати свої екологічні проблеми набагато успішніше, аніж це вимагається нормативними актами. Особливо яскраво це проявляється, наприклад, при здійсненні діяльності наднаціональними корпораціями, які формують власні, іноді жорсткіші аніж встановлені на законодавчому рівні цілі та пріоритети політики і досягають їх.

Про це можуть свідчити лише декілька прикладів, пов'язаних із поводженням з відходами. Так, компанія Canon Україна декларує активну позицію щодо «Розумного використання ресурсів», зокрема свою відповідність цілому ряду вимог у сфері поводження з відходами, які наразі не вимагаються наці-

ональним законодавством: Директиві Європейського Союзу (ЄС) (2012/19/EU) щодо відходів електричного й електронного обладнання, Директиві щодо елементів живлення (2006/66/ЄС), Директиві Європейського Союзу щодо упаковки та відходів пакувальних матеріалів (94/62/ЄС), Директиві ЄС щодо обмеження вмісту небезпечних речовин (2011/65/EU), Регламенту REACH ЄС № 1907/2006, який вимагає перевіряти властивості хімічних елементів для визначення потенційної загрози для здоров'я людини та навколишнього середовища. Крім того, у 2007 р. компанія Canon отримала світову сертифікацію за неухильне дотримання стандартів охорони навколишнього середовища ISO 14001 і прагне й надалі вдосконалювати всі свої підприємства. Наразі сертифіковано майже 200 підприємств у 25 країнах Європи, Близького Сходу та Африки [6].

Компанія Монсанто, діяльність якої неодноразово піддавалась критиці екологічною громадськістю, вимушена була здійснювати активні кроки щодо покращення свого іміджу шляхом проведення ефективної екологічної політики. Результатом цього стало потрапляння компанії до переліку 100 найбільш сталих корпорацій світу 2014 року (Global 100) за версією журналу Corporate Knights (Торонто, Канада). Вперше потрапивши до цього престижного списку, «Монсанто» зайняла 37 сходинку в загальному рейтингу. За даними Corporate Knights, «Монсанто» отримала високу оцінку за показники ефективності використання енергії, поводження з парниковими газами та виробничими відходами, а також за рівень різноманітності управління та потенціалу до інновацій [7].

Компанія Тойота пред'являє свої надзвичайно високі екологічні вимоги не тільки до власних підрозділів, а й до своїх постачальників. Так, у межах компанії прийнятий Кодекс поведінки для Постачальників, який обумовлює мінімальний набір вимог і стандартів, дотримання яких очікується від всіх Постачальників. Відповідно до цього Кодексу Toyota Material Handling Europe очікує від Постачальників, в межах їх сфери діяльності, використання цих мінімальних стандартів щодо своїх суб-постачальників. Крім того, компанія орієнтує своїх постачальників на діяльність відповідно до найкращих міжнародних та промислових принципів і стандартів. Також всі Постачальники повинні дотримуватись законів, правил та положень країни, в якій вони провадять свою діяльність. У рамках виконання цього кодексу Toyota Material Handling Europe чи будь-яка третя сторона, уповноважена нею, має право проводити перевірки чи місцеві аудити з метою перевірки процесу дотримання Постачальником принципів цього Кодексу [8]. Причому цілий ряд вимог стосується охорони навколишнього природного середовища, зокрема поводження з відходами, хімічними речовинами, скорочення або знищення твердих відходів, стічних вод, і викидів у повітря, у тому числі посередніх повітряних викидів тощо. У такий спосіб саме через формування й реалізацію власної корпоративної екологічної політики здійснюється вирішення проблем поводження з відходами.

Однак така діяльність підприємств та їх об'єднань щодо формування і реалізації власної екологічної політики залишається їх особистою справою і жодним чином не стимулюється державою. Таким чином, знижується її ефективність, коло суб'єктів господарювання, які зацікавлені в проведенні такої політики, що потребує свого законодавчого рішення. Так, наприклад, було б доцільним закріпити в законодавстві України про відходи обов'язок суб'єктів господарювання, які є виробниками відходів, декларувати свою політику у сфері поводження з ними, а також оприлюднювати періодичні звіти щодо її виконання, з метою інформування органів державної влади та зацікавленої громадськості.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що наразі питання поводження з відходами ще не стали окремим напрямком державної, громадської або виробничої екологічної політики, а розглядаються як частина екологічної політики. Водночас спостерігається тенденція до внутрішньої диференціації публічної політики у сфері поводження з відходами і в подальшому виділення її на рівні комплексного нормативного акта. Зважаючи на це, необхідно враховувати, що на розвиток публічної політики в сфері поводження з відходами значною мірою впливають заходи, які здійснюються у рамках формування громадської, а також виробничої (корпоративної) екологічної політики, що відповідає загальносвітовим та європейським тенденціям.

Визначаючи напрямки розвитку громадської та виробничої політики в сфері поводження з відходами як одного з напрямів державної екологічної політики, слід зауважити, що наразі вони розглядаються як допоміжні, вторинні по відношенню до державної політики у цій сфері. З метою підвищення їх ефективності необхідно переглянути положення законодавства про відходи у частині приведення повноважень громадськості в сфері поводження з відходами відповідно до міжнародних стандартів, а також в частині активнішого стимулювання підприємств та їх об'єднань, що здійснюють ефективну екологічну політику.

**Список літератури:** 1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26 (30.06.2011). – Ст. 218. 2. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України № 832-XIV від 06.07.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 34 (27.08.99). – Ст. 296 ; Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України № 534-XIV від 19.03.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 17. – Ст. 704; Про уповноваження В. Шевчука на підписання Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Розпорядження Президента України № 139/2003-рп від 19.05.2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/139/2003-rp>. 3. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 21.05.2003 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_b99](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_b99). 4. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть

впливати на стан довкілля: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 771 від 29.06.2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210. **5.** Системи екологічного керування: Вимоги та настанови щодо застосування (ISO 14001:2004, IDT): ДСТУ ISO 14001:2006 / Національний стандарт України: Затверджено Наказ Держспоживстандарту України за № 71 від 13.03.2006 р. – К.: Держспоживстандарт України, 2006. – 18 с. **6.** Canon Україна Бізнес – Відповідальне здійснення діяльності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.canon.ua/About\\_Us/sustainability/business/#tcm:212-898575](http://www.canon.ua/About_Us/sustainability/business/#tcm:212-898575). **7.** Компанія «Монсанто» увійшла до переліку 100 найбільш сталих корпорацій світу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monsanto.com/global/ua/newsviews/pages/2014-global-100-most-sustainable-corporations-index.aspx>. **8.** Кодекс поведінки для постачальників Toyota Material Handling Europe. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bt-ukraine.com/SiteCollectionDocuments/BT%20Ukraine/Code-of-Conduct-TMHE-Suppliers%20-%20ukr.pdf>.

### **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ**

**Зуев В. А.**

В статье рассмотрены основные начала экологической политики в сфере обращения с отходами, проанализировано соотношение нормативно-правовых актов, качественные и количественные показатели в этой сфере. Сформулированы предложения по унификации и дифференциации направлений экологической политики в Украине. Охарактеризованы особенности государственной, общественной и производственной экологической политики в сфере обращения с отходами.

*Ключевые слова:* отходы; обращение с отходами; экологическая политика; экологическая безопасность; охрана окружающей среды.

### **ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES OF ENSURING THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC AND PRODUCTION ENVIRONMENTAL POLICY IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT**

**Zuiev V. A.**

The article deals with the basic principles of environmental policy in the field of waste management; it is analyzed the correlation of legal acts, qualitative and quantitative indices of waste management policy. It is proposed the propositions for unification and differentiation of directions of environmental policy in this area. It is distinguished levels of environmental policy and the basic differences between them. It is characterized the features of the state, public and industrial environmental policy as a form of policy on waste management.

*Key words:* waste; waste management; environmental policy; environmental safety; environmental protection.

*Надійшла до редакції 19.03.2014 р.*