



Зелена книга  
про управління небезпечними відходами  
в Україні

## Зміст

Вступ .....	3
Розділ 1. Стан управління небезпечними відходами в Україні .....	4
1.1 Дозвільна система.....	4
1.2 Обов'язки утворювачів небезпечних відходів .....	8
1.3 Облік та звітність .....	10
1.4 Контроль за небезпечними відходами .....	11
1.5 Відповідальність.....	12
Розділ 2. Досвід управління небезпечними відходами в Польщі .....	14
2.1 Дозвільна система.....	14
2.2 Обов'язки утворювачів небезпечних відходів .....	16
2.3 Облік та звітність .....	16
2.4 Контроль за небезпечними відходами .....	18
2.5 Адміністративна відповідальність .....	18
Розділ 3. Порівняння української та польської систем управління небезпечними відходами .....	20
3.1 Діяльність з утворення небезпечних відходів .....	20
3.2 Діяльність підприємств зі збирання, зберігання, перевезення, переробки, знешкодження, утилізації та видалення відходів .....	23
3.3 Облік та звітність у сфері поводження з небезпечними відходами .....	26
3.4 Контроль та відповідальність .....	30
Розділ 4. Зміни, що необхідні Україні .....	34
Висновки .....	38

## Вступ

Щороку в Україні утворюється близько 600 тис. тонн небезпечних відходів. До них відносяться відпрацьовані люмінесцентні лампи, моторні масла, акумуляторні батареї, непридатні та протерміновані пестициди, тара з-під пестицидів, медичні відходи та інші. В європейських країнах ці відходи безпечно збирають, переробляють, знешкоджують та утилізують. Однак, в Україні відбувається по-іншому.

Більшість небезпечних відходів в Україні опиняються на сміттєзвалищах, вздовж доріг, річок та в лісосмугах. Так, відпрацьовані люмінесцентні лампи, які містять ртуть, виявлено поблизу с. Змітнів Чернігівської області та м. Чигирин Черкаської області<sup>1</sup>, біля приватних домівок в селі Малехів, що на Львівщині<sup>2</sup>. У селі Червона Слобода, що 1,5 км від Черкас, місцеві мешканці знайшли пластикові ємкості із залишками пестицидів, які звозили туди вантажівками та спалювали<sup>3</sup>. Небезпечні медичні відходи, в помаркованій тарі, з назвою лабораторій та операційних відділень, які утворили ці відходи, а також з документами про передачу медичними закладами цих відходів ліцензованим підприємствам, було знайдено в лісі, поблизу одного з сіл Київщини<sup>4</sup>. Поблизу Грибовицького полігону на Львівщині два підприємства здійснювали незаконні оборудки з кислотними гудронами, не маючи ліцензії на цей вид відходів<sup>5</sup>. І це лише незначна кількість фактів, які розкривають журналісти та екологи у своїх розслідуваннях.

Небезпечні відходи, які замість переробки, знешкодження, утилізації потрапляють у довкілля, несуть загрозу життю і здоров'ю людини і призводять до жахливих наслідків. Для прикладу, відпрацьовані люмінесцентні лампи, які потрапляють на сміттєзвалище, розбиваються і з них випаровується ртуть. Ртуть має негативний вплив на нервову систему, статеві органи, ембріони, може спричинити вади розвитку і спадкові зміни. Ртуть накопичується в організмі людини, не виводиться з нього та руйнує клітини головного мозку<sup>6</sup>. Одна компактна люмінесцентна лампа містить в середньому 4 мг ртуті, а довгі люмінесцентні лампи, що використовуються в основному на підприємствах, медичних і навчальних закладах містять і до 150 мг ртуті. В той час як доза у 0,25 мг ртуті вже є небезпечною для людини.

Відтак, за останніми даними ВООЗ, у 2016 році від забруднення атмосферного повітря загинуло 58 368 осіб. Таким чином, передчасно йде з життя близько 7 чоловік на годину. При чому, такий показник є практично найвищим серед європейських держав. Перевершила Україну хіба що Чорногорія, Болгарія та Боснія і Герцеговина<sup>7</sup>.

Не менш небезпечною є і тара з-під пестицидів, яка утворюється сільськогосподарськими підприємствами після використання цих хімікатів для боротьби з бур'янами, комахами, гризунами. Потрапляючи у довкілля, тара з залишками пестицидів забруднює цими небезпечними хімічними речовинами воду, ґрунт, повітря. На засіданні Ради Організації Об'єднаних Націй з прав людини у березні 2017 року міжнародні експерти заявили, що пестициди є причиною смерті 200 тисяч осіб у світі щорічно, вони спричиняють рак, хвороби Альцгеймера і Паркінсона, гормональні порушення, порушення розвитку і безпліддя<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> «Біля села Змітнів знайдено звалище відпрацьованих люмінесцентних ламп», 19.10.2016, Інтернет-видання Чернігівщина: події та коментарі. URL: <http://pik.cn.ua/23963/bilya-sela-zmitniv-znavdeno-zvalishche-vidpratsbovanih-lyuminestentnih-lamp/>

<sup>2</sup> «У Черкасах знайдено звалище люмінесцентних ламп», 22.11.2016 р., Інтернет-видання depo.ua. URL: <http://poltava.depo.ua/ukr/cherkasy-u-cherkash-znavdeno-zvalishche-lyuminestentnih-lamp-22112016094400>

<sup>3</sup> «Екологічний злочин у столиці», 11.03.2016, Інтернет-видання ТОВ «Телестудія «Служба інформації» (телеканал НТН). URL: <http://ntn.ua/uk/video/news/2016/03/11/20410>

<sup>4</sup> «Як спритні підприємці заробляють на небезпечних відходах» Інтернет – сторінка Телеканалу новин «24». URL: [https://24tv.ua/yak-spritni-pidpriyemtsi-zaroblyayut-na-pererobtsi-nebezpechnih-vidhodiv\\_n867459](https://24tv.ua/yak-spritni-pidpriyemtsi-zaroblyayut-na-pererobtsi-nebezpechnih-vidhodiv_n867459)

<sup>5</sup> «Гектар гербіцидів та пестицидів виявили неподалік Черкас», випуск новин «Сьогодні». URL: <https://www.youtube.com/watch?v=4rtWaxSAeug>

<sup>6</sup> «На Київщині посеред лісу знайшли звалище з медичними відходами», випуск новин ТСН. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=AnJd7mBa1R8>

<sup>7</sup> «Горе-підприємці не мають дозволу на "кип'ятіння" гудронів у Грибовичах – відповідь Мінекології», Інтернет-видання Львівський портал. URL: <https://goo.gl/fuvT7Q>

<sup>8</sup> «Люмінесцентні лампи», 23.04.2013. URL: <http://bei-lamps.blogspot.com/2013/04/blog-post.html>

<sup>9</sup> Веб-сайт Всесвітньої організації охорони здоров'я: URL: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.SDGAIRBOD392v?lang=en>

<sup>10</sup> UN human rights experts call for global treaty to regulate dangerous pesticides". URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56311&Kw1=pesticides&Kw2=&Kw3=#.WjvOPIWWapp>

Рак, який є однією з найбільших загроз сучасного суспільства та безперечно пов'язаний зі станом довкілля, а відтак і належним поводженням з небезпечними відходами, активно прогресує. За даними Національного канцер-реєстру України, в 2016 році було зареєстровано 135 714 нових випадків захворювання на злоякісні новоутворення. Кількість померлих у 2016 році становила 66 067 осіб<sup>9</sup>. Таким чином, щогодини від раку гине більше 7 осіб.

Значну небезпеку для здоров'я людини несе неправильне поводження з медичними відходами. За даними ВООЗ з усієї кількості відходів, що утворюються у медичних закладах, 20% вважаються небезпечними. До них належать використані перев'язувальні матеріали, одноразові шприци та системи, рукавички, халати, рентгенівські плівки, заражена кров та ін. Медичні відходи є джерелом потенційно небезпечних хімічних речовин, мікроорганізмів, бактерій, серед яких можуть бути збудники ВІЛ інфекції, туберкульозу, сальмонели, що створює ризики інфікування населення<sup>10</sup>.

Наведені вище факти свідчать про те, що існуюча система поводження з небезпечними відходами в Україні не гарантує екологічно безпечного поводження з ними та повинна бути змінена.

## Розділ 1. Стан управління небезпечними відходами в Україні

Законодавство України регулює процес поводження з небезпечними відходами на всіх стадіях – від моменту їх утворення до знешкодження, утилізації чи видалення. Основними актами в цій сфері є Закони України «Про відходи», «Про ліцензування видів господарської діяльності» та Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами. Вони передбачають обов'язки підприємств у сфері поводження з небезпечними відходами, порядок отримання ліцензій на здійснення операцій з ними, вимоги до підприємств, які отримали такі ліцензії, контроль та відповідальність за недотримання цих вимог тощо. Однак, колізії та прогалини законодавства, застарілість підходів до регулювання сфери управління небезпечними відходами негативно позначаються на її функціонуванні та впливають на рівень ефективності правового регулювання у цій сфері. Для виявлення основних причин, які дестабілізують та порушують роботу системи управління небезпечними відходами, детальніше зупинимось на кожному елементі, що є частиною цієї системи та особливостях його регулювання.

### 1.1 Дозвільна система

Перш ніж приступити до будь-яких операцій з небезпечними відходами підприємство повинне одержати відповідний дозвіл. В залежності від виду операцій різниться й дозвіл, що необхідний, порядок та підстави його одержання, анулювання.

#### *Дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами*

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про відходи», з метою збереження довкілля, провадити будь-яку господарську діяльність, пов'язану з утворенням відходів без одержання дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами забороняється. Втім, не будь яка діяльність з утворення відходів, в тому числі небезпечних, потребує одержання дозволу. Лише та, при якій обсяги утворення відходів перевищують граничний поріг, що встановлений законом (тобто, показник загального утворення відходів (далі – Пзув) перевищує 1000 од).

Для розрахунку Пзув необхідним є визначення класу безпеки відходів. Усі небезпечні відходи за ступенем їх шкідливого впливу поділяються на чотири класи безпеки, які визначаються утворювачем відходів. На своєму офіційному сайті Мінприроди радить

<sup>9</sup> «Захворюваність та смертність від злоякісних новоутворень; стан онкологічної допомоги населенню України в 2016-2017 рр.». URL: [http://www.ncru.inf.ua/publications/BULL\\_19/PDF/03-06-vstup.pdf](http://www.ncru.inf.ua/publications/BULL_19/PDF/03-06-vstup.pdf)

<sup>10</sup> «Медичні відходи: рекомендації ВООЗ», Айдин Салманов, Журнал головної медичної сестри № 4 / липень-серпень / 2015. URL: <http://zarifacenter.org/articles/article244.pdf>

визначати клас небезпеки відповідно до ДСанПіН 2.2.7.029-99 «Гігієнічні вимоги поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення», попри те, що із 16 вересня 2014 року їх дію було зупинено.

Дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами повинен видаватися Департаментами екології та природних ресурсів відповідних обласних державних адміністрацій. Однак, декілька років такий дозвіл суб'єкт господарювання отримати не має змоги, оскільки відсутній порядок його видачі, де б зазначалося про перелік та вимоги до документів, які необхідно подавати, строки розгляду таких документів, форма дозволу та ін. У 2014 році Україна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, відповідно до якої національне законодавство повинно бути приведене у відповідність до європейського.

Однією з Директив, яку Україна повинна імплементувати є Директива про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень). Остання передбачає запровадження інтегрованого екологічного дозволу, суть якого полягає у тому, що викиди забруднюючих речовин у повітря, воду, ґрунт, а також низка інших впливів на навколишнє середовище повинні оцінюватися разом. Впровадження такого дозволу в національне законодавство та практику допомагатиме створенню більш сприятливого середовища для бізнесу, адже останнім не прийдеться одержувати низку дозволів для функціонування однієї установки (дозволу на викиди, дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, дозволу на спеціальне водокористування), а також зменшить корупційні ризики у діяльності державних органів, які ці дозволи видають.

Втім, безумовною перевагою інтегрованого дозволу є те, що умови видачі дозволів, включаючи граничні значення викидів повинні базуватися на найкращих доступних технологіях (Best Available Technique (BAT)). Для визначення таких технологій, Європейська Комісія організовує обмін інформацією із спеціалістами з країн-членів ЄС, представниками галузі промисловості та природоохоронних організацій. Ця робота координується Європейським бюро з комплексного попередження та контролю забруднення Інституту перспективних технологічних досліджень в Об'єднаному дослідницькому центрі ЄС. Цей процес призводить до появи документів з найкращими доступними технологіями і довідкових документів (BREF)<sup>11</sup>. BAT означає найбільш ефективну та прогресивну стадію в розвитку видів діяльності та методів їх здійснення, з тим щоб забезпечити найменший вплив на довкілля та здоров'я людей.

### *Ліцензія на поводження з небезпечними відходами*

Поводження з небезпечними відходами є одним із видів діяльності, які підлягають ліцензуванню, відповідно до ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Під «поводженням» розуміють такі види діяльності як збирання, перевезення, зберігання, перероблення, утилізація, видалення, знешкодження та захоронення. Не підлягає ліцензуванню зберігання (накопичення) суб'єктом господарювання утворених ним небезпечних відходів, якщо протягом року з дня утворення небезпечні відходи передаються суб'єктам господарювання, що мають ліцензію на поводження з небезпечними відходами. Для отримання ліцензії на поводження з небезпечними відходами здобувачі ліцензії подають до органу ліцензування (Мінприроди) такі документи:

1. Заяву.
2. Відомості про наявність матеріально-технічної бази, необхідної для провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, разом з копіями підтвердних документів, а також копіями документів, що підтверджують право власності або оренди на зазначену матеріально-технічну базу.
3. Відомості про наявність декларації безпеки і плану локалізації та ліквідації аварії на об'єкті (у разі внесення об'єкта до Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки).
4. Відомості про наявність власних або орендованих виробничих площ (приміщень), необхідних для провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, разом із копіями документів, що підтверджують право власності або оренди

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ied/legislation.htm>

- на виробничі площі (приміщення).
5. Відомості про наявність документів дозвільного характеру.
  6. Перелік небезпечних відходів, на поводження з якими отримується ліцензія.
  7. Паспорт місця видалення відходів (у разі здійснення видалення чи захоронення небезпечних відходів).
  8. Реєстрову карту об'єкта оброблення та утилізації відходів за формою, встановленою Мінприроди.
  9. Технологічний регламент.

Таким чином, законодавство містить достатньо широкий перелік документів, необхідних для одержання ліцензії. Втім, на підставі одних лише документів, Мінприроди не має змоги пересвідчитися у фактичній спроможності підприємства здійснювати заявлену діяльність. Під час видачі ліцензії Мінприроди повинно було б перевіряти, чи є в наявності за місцем здійснення господарської діяльності заявлена підприємством матеріально-технічна база. Однак, чинна процедура видачі ліцензії чітко не передбачає у Міністерства такого обов'язку.

За результатами перевірених Мінприроди 2016-2017 роках 102 підприємств було встановлено, що понад 50% не мали матеріально-технічної бази, заявленої у документах. Третина перевірених ліцензіатів взагалі не була знайдена за місцем провадження господарської діяльності, зазначеним у ліцензіях<sup>12</sup>.

Окрім того, нещодавно Міністр екології та природних ресурсів Остап Семерак заявив, що в Україні немає жодного підприємства, яке належним чином може утилізувати та переробляти батарейки<sup>13</sup>. Не заперечують цього й самі ліцензіати, заявляючи, що вони лише мають намір придбати необхідну матеріально-технічну базу для переробки батарейок. Тим не менше, відповідно до Ліцензійного реєстру, в Україні функціонує 21 підприємство, якому Міністерство екології та природних ресурсів України видало ліцензію на ряд операцій (серед них оброблення, утилізація, знешкодження, видалення), які стосуються відходів і брухту електричних та електронних вузлів, що містять компоненти, такі, як акумуляторні батареї або інші батареї. До такого виду відходів відносяться й відпрацьовані батарейки.

Окрім відсутності у Мінприроди обов'язку перевіряти наявність матеріально-технічної бази по факту, міністерство навіть не перевіряє, чи здатне заявлене обладнання виконувати операції, для яких видається ліцензія, на основі поданих документів і загальнодоступної інформації.

У 2014 році ТОВ «Еко-Нова» єдине підприємство в Україні отримало ліцензію на здійснення утилізації такого виду небезпечних відходів, як пестициди та гербіциди, які не відповідають стандартам, мають прострочений термін придатності чи не придатні для використання за призначенням. Однак, заявлене обладнання розраховане на спалювання безпечних органічних відходів, про що зазначається на сайті виробника<sup>14</sup>. Вказані вище пестициди та гербіциди до таких не відносяться. Тож, заявлене обладнання, на якому підприємство відповідно до виданої йому ліцензії, має право утилізувати вищезазвані відходи, не призначене для здійснення такої операції з цим видом відходів.

Варто зазначити, що проведення перевірки перед видачою ліцензії не є новелою для українського законодавства. Для прикладу, наявність відповідної матеріально-технічної бази за кожним місцем провадження діяльності та її відповідність встановленим вимогам підлягає обов'язковій перевірці до видачі ліцензії на виробництво чи імпорту лікарських засобів. Без такої перевірки ліцензія не видається<sup>15</sup>.

Європейське законодавство також містить положення про здійснення перевірки перед

<sup>12</sup>Офіційний веб-сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/news/31660.html>

<sup>13</sup> Інтернет-видання Zaxid.net. URL: <https://goo.gl/dyR2zA>

<sup>14</sup> Інформація про утилізатор УТ 3000. URL: <http://www.gidropress.com/3119.html>

<sup>15</sup> Постанова КМУ від 30 листопада 2016 р. № 929 "Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів)". URL: <https://goo.gl/fzmXic>



видачою дозвільного документа. Так, відповідно до Директиви про захоронення відходів, перед початком процедури захоронення відходів на полігоні, компетентні органи влади перевіряють місце для того, щоб пересвідчитися в його відповідності основним умовам дозволу<sup>16</sup>. Незважаючи на відсутність у Мінприроди прямого обов'язку здійснити передліцензійну перевірку, таке повноваження хоч і не прямо передбачено, однак впливає з підстав для відмови у видачі ліцензії.

Підставами для відмови у видачі ліцензії є:

1. Встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, встановленим для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про отримання ліцензії.
2. Виявлення недостовірних даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії.

Виявленням недостовірних даних є встановлення на момент подання документів здобувачем ліцензії чи ліцензіатом наявності розбіжностей між даними, наведеними у них та фактичним станом цього суб'єкта господарювання.

Перша підстава для відмови у видачі ліцензії є суто формальною, адже Міністерство фактично перевіряє наявність та відповідність всіх документів переліку, що міститься в Ліцензійних умовах. Хоча на цьому етапі Міністерство могло б документально перевіряти спроможність заявленої матеріально-технічної бази виконувати той вид операції і з тим видом відходів, для якого здобувач просить ліцензію.

Друга підстава для відмови у видачі ліцензії мала б гарантувати достовірність відомостей, зазначених в документах фактичному стану суб'єкта господарювання. Однак перевірка відповідності фактичного стану суб'єкта господарювання його заявленому стану органом ліцензування не здійснюється у зв'язку з відсутністю чіткого обов'язку здійснювати таку перевірку та відсутністю порядку її проведення, який мав би передбачати виїзд уповноважених осіб Мінприроди на місце здійснення планованої діяльності. Міністерство на підставі одних лише документів не може встановити розбіжності між заявленими умовами здійснення діяльності з фактичними та відмовити у видачі ліцензії підприємству, яке по факту не має заявленої матеріально-технічної бази.

### *Анулювання ліцензії*

Підставами для прийняття рішення Мінприроди про анулювання ліцензії є:

1. Заява ліцензіата про анулювання власної ліцензії.
2. Набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії або скасування такого рішення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.
3. Наявність у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи - підприємця).
4. Подання копії свідоцтва про смерть фізичної особи - підприємця (у разі відсутності правонаступника);
5. Акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності.
6. Акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов. Повторним порушенням ліцензіатом ліцензійних умов вважається вчинення ним протягом двох років з дня видання органом ліцензування розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов нового порушення хоча б однієї з вимог ліцензійних умов, щодо якої видавалося таке розпорядження.
7. Акт про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом

<sup>16</sup> Директива 1999/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_925](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_925)

- господарювання разом із заявою про отримання ліцензії.
8. Акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування.
  9. Акт про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України та (або) дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту, застосування воєнної сили проти України.
  10. Несплата за видачу ліцензії.

Незважаючи на те, що ліцензійними умовами дозволяється розміщення небезпечних відходів лише у спеціально обладнаних місцях<sup>17</sup>, Мінприроди не має змоги анулювати ліцензію підприємству, яке розмістив їх в іншому місці чи навіть просто викинув поблизу річки чи лісу. Згідно підстав для анулювання ліцензії спершу Міністерству потрібно видати розпорядження ліцензіату про усунення порушення ліцензійних умов і лише за умови невиконання такого розпорядження Мінприроди матиме підставу для анулювання ліцензії.

Якщо ліцензіат протягом строку набрання чинності рішенням Мінприроди про анулювання ліцензії, подає скаргу (апеляцію) до експертно-апеляційної ради з питань ліцензування Державної регуляторної служби України, дія цього рішення органу ліцензування зупиняється до прийняття рішення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування за результатами розгляду апеляції експертно-апеляційною радою з питань ліцензування ДРСУ<sup>18</sup>. Варто зазначити, що здійснюючи перевірку ліцензіатів та приймаючи рішення про анулювання ліцензій Мінприроди часто допускає помилки, які ДРСУ використовує для їхнього відновлення.

## 1.2 Обов'язки утворювачів небезпечних відходів

Статтею 35-1 Закону України «Про відходи» передбачено, що небезпечні відходи, після їх утворення, повинні передаватися спеціалізованим підприємствам, що одержали ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з відходами. Разом з тим, стаття 32 Закону України «Про відходи» передбачає, що з метою обмеження та запобігання негативному впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини забороняється передавати чи продавати відходи громадянам, підприємствам, установам чи організаціям, якщо вони не забезпечують утилізації чи видалення відходів екологічно безпечним шляхом.

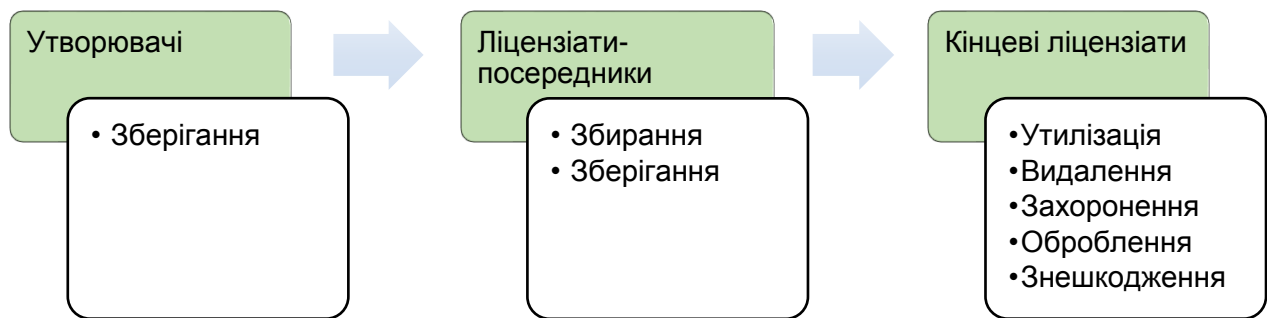
У першому випадку утворювачу відходів достатньо знайти будь-яке підприємство, яке має ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, не залежно від того займається воно збиранням, перевезенням, зберіганням, чи обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням чи захороненням небезпечних відходів. Друга ж норма хоча й не прямо, але все ж таки покладає на утворювача відходів обов'язок переконатися в тому, що підприємство, якому воно передає ці відходи, не лише має ліцензію, а й екологічно безпечним шляхом забезпечує їх утилізацію чи видалення.

Однак, відповідальності за невиконання цього обов'язку немає, тому утворювачі фактично обирають ліцензіатів, яким вони можуть передати відходи, за одним лише критерієм – ціною. В Україні є чимало підприємств, які одержали ліцензію лише на збирання та зберігання небезпечних відходів та не забезпечують їх утилізації чи видалення (далі – ліцензіати посередники, або проміжні ліцензіати). Підприємства повинні на договірних засадах передавати зібрані відходи тим підприємствам, які мають ліцензію на утилізацію чи видалення небезпечних відходів (далі – кінцеві ліцензіати).

<sup>17</sup> П. 16 Ліцензійних умов. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/446-2016-%D0%BF>

<sup>18</sup> Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/222-19>





Проте, як показує практика, зібрані відходи часто не потрапляють до кінцевих ліцензіатів, а опиняються у довкіллі.

Два підприємства ПП «Ріал» та ТОВ «Екологічні переробні технології», мають ліцензії на поводження з медичними відходами.

ПП «Ріал» має ліцензію лише на збирання (тобто є ліцензіатом-посередником, оскільки повинне передати зібрані відходи на переробку кінцевому ліцензіату) і збирає від утворювачів медичні відходи за ціною 7 грн. 10 коп.

ТОВ «Екологічні переробні технології» має ліцензію в т. ч. і на знешкодження (тобто є кінцевим ліцензіатом) і збирає від утворювачів медичні відходи за ціною 27 грн. 30 коп.

За даними статистики у 2015 році ТОВ «Екологічні переробні технології» збрало від утворювачів 24,211 т. медичних відходів і всі відходи підприємство спалило.

ПП «Ріал» у 2015 році збрало від утворювачів 20,315 т медичних відходів і 20,086 т з них передало на утилізацію.

Кому ПП «Ріал» передало відходи на утилізацію і за якою ціною невідомо? Держава не регулює це питання. Передача відходів відбувається на договірних засадах і дізнатися таку інформацію можна лише в самого підприємства.

28 грудня 2017 року ЕПЛ звернулася із запитом до ПП «Ріал» про надання інформації щодо обсягів небезпечних відходів та назви підприємств, яким було передано для оброблення, знешкодження, утилізації небезпечні відходи у 2015, 2016, 2017 роках. Проте, відповіді ЕПЛ не отримала.

Теоретично ПП «Ріал» могло б мати договір з ТОВ «Екологічні переробні технології» і передавати останньому зібрані відходи на спалювання. Однак при вказаній вище ціновій політиці це економічно не вигідно, оскільки на кожному кілограмі ПП «Ріал» втрачало б 20 грн. 20 коп.

7,1 грн. – 27,30 грн. = - 20,2 грн.

То кому ж ПП «Ріал» передає зібрані медичні відходи на переробку? Яке підприємство готове переробити такі відходи в 4 рази дешевше? Які технології дозволяють цьому підприємству так дешево переробити відходи? Та чому ПП «Ріал» ставить таку низьку ціну на свої послуги?

За даними журналістського розслідування ПП «Ріал» відсутнє за фактичною адресою здійснення діяльності, вказаної у ліцензії (м. Львів, вул. Північна, буд. 1)<sup>19</sup>, що є порушенням ліцензійних умов та підставою для анулювання ліцензії. Тим не менше, дане підприємство не було позбавлено ліцензії і надалі залишається гравцем на ринку послуг щодо поводження з небезпечними відходами.

Не виключення, що підприємства можуть укладати договори, оформляти акти наданих послуг про передачу відходів на переробку, а насправді просто викидають зібрані відходи у довкілля. Або навіть не збирають такі відходи, а лише торгують документами – «купають» та «продають» акти виконаних послуг. Утворювачі, маючи документи нібито про передачу відходів спеціалізованому підприємству, убезпечуючи себе від відповідальності, викидають небезпечні відходи разом з побутовими, або в несанкціоновані місця, спричиняючи негативний вплив на здоров'я та життя населення.

Жоден державний орган не здійснює контролю за тим, чи відповідають вказані у звіті чи актах виконаних послуг цифри, фактичним обсягам відходів, які передаються, зберігаються чи

<sup>19</sup>«Епідемія сміття. Чому у лікарнях Львова наражають не смертельну небезпеку?». <https://goo.gl/kSSTgQ>

переробляються підприємствами, що дозволяє їм мати гарну документальну картинку, а насправді - ситуація у довікллі зовсім інша.

### 1.3 Облік та звітність

#### *Декларація про відходи*

Суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами, діяльність яких призводить виключно до утворення відходів, для яких Пзув від 50 до 1000, зобов'язані щороку подавати декларацію про відходи за формою та у порядку, встановленими Кабінетом Міністрів України. Декларація про відходи подається один раз на рік одночасно в паперовій та електронній формі до центру надання адміністративних послуг, який далі передає її до обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, тобто до департаментів екології та природних ресурсів (далі - дозвільний орган), або через електронну систему здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами - до 20 лютого року, що настає за звітним.

Дозвільний орган протягом п'яти робочих днів з дня отримання декларації розглядає та здійснює її реєстрацію або оформляє письмове повідомлення із вичерпним переліком зауважень щодо необхідності виправлення/уточнення наданих відомостей, яке передає до центру надання адміністративних послуг, для передачі суб'єкту господарювання. Підставами для оформлення письмового повідомлення щодо необхідності виправлення/уточнення наданих відомостей є виявлення у наданій декларації неповних та/або недостовірних відомостей.

Дозвільний орган щомісяця до 10 числа місяця, що настає за звітним, надсилає Мінприроди інформацію про зареєстровані декларації разом з електронними версіями зареєстрованих декларацій. У декларації про відходи зазначаються обсяги утворення відходів, а також інформація про те, кому відходи передано (найменування, адреса, номер ліцензії), кількість переданих відходів та для яких операцій.

Важливою інформацією, яка повинна міститися в декларації про відходи, є дані про нового власника відходів, тобто кому їх передано, яка кількість відходів передано та опис операцій з відходами. Втім, не всі утворювачі відходів мають обов'язок подавати таку декларацію, а лише підприємства які утворюють невеликі їх кількості (показник загального утворення відходів яких становить від 50 до 1000). Крім того, багато медичних установ, які повинні були б складати відповідні декларації не виконують такого обов'язку, ба більше, навіть не знають про наявність такого обов'язку.

#### *Статистичний звіт*

Всі підприємства-утворювачі та ліцензіати здають статистичний звіт за формою № 1-відходи річна (звіт про утворення та поводження з відходами), де зазначається кількість відходів, що мало підприємство на початку року, об'єм утворених (зібраних) відходів протягом року, яку кількість передано для утилізації, видалення, залишок на кінець року. Така інформація заповнюється по кожному виду відходів окремо. Також в звіті зазначаються установки для поводження з відходами.

Статистична звітність є одним з джерел отримання Державною службою статистики України статистичної інформації для її узагальнення, аналізу, поширення в доступній формі для сприйняття. Метою даного документа є генерація статистичних даних про економічні, екологічні, інші явища та процес, що відбуваються у державі та в регіонах<sup>20</sup>. Однак, статистична звітність не дає можливості відслідкувати за ланцюгом від утворювача до ліцензіата-посередника та кінцевого ліцензіата.

<sup>20</sup> URL: <https://www.golovbukh.ua/article/7087-statistichna-zvtnst-pdprimstva-u-2018-rots>

## *Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів*

З метою збору та аналізу інформації про об'єкти утворення, оброблення та утилізації відходів ведеться їх реєстр, в якому зазначаються номенклатура, обсяги утворення, кількісні та якісні характеристики відходів, інформація про поводження з ними та заходи щодо зменшення обсягів утворення відходів і рівня їх небезпеки.

Складення і ведення реєстру покладається на обласні державні адміністрації, за участю територіальних органів Держпродспоживслужби. Контроль за повнотою обліку та якістю ведення реєстру покладається на територіальні органи Держекоінспекції України.

Критерієм включення об'єкта утворення відходів (далі – ОУВ) до реєстру є показник загального утворення відходів (Пзув). До реєстру включаються об'єкти, для яких Пзув перевищує граничне значення, що дорівнює 1000 умовних одиниць на рік.

Критерієм включення об'єкту оброблення чи утилізації відходів (Далі - ООУВ) до реєстру є показник загального обсягу оброблення чи утилізації відходів, який не може бути меншим за 100 тонн на рік.

Реєстр складається і ведеться на підставі реєстрових карт ОУВ та ООУВ, що містять звітні дані щодо виробників відходів, об'єктів утилізації та оброблення відходів, а також відомостей, поданих спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері поводження з відходами.

Обласні держадміністрації визначають перелік ОУВ та ООУВ, що підлягають реєстрації, та надсилають їх власникам повідомлення про необхідність складання реєстрових карт і строк їх реєстрації та про необхідність подання відповідних форм звітності.

Реєстрова карта повинна містити інформацію про розміщення, технічні та екологічні характеристики ОУВ та ООУВ, кількісні та якісні характеристики відходів, що утворюють, обробляються та утилізуються. Однак, не потребує включення в такі картки інформація про те, кому відходи передавалися на переробку, утилізацію чи ж від кого вони приймалися.

Таким чином, жодні облікові та звітні документи не дають можливості простежити, що відбулося з небезпечними відходами та хто в кінцевому рахунку відповідальний за їх долю. Єдиним документом, що повинен містити відповідну інформацію є декларація про відходи, яка втім ведеться лише підприємствами, які утворюють невеликі об'єми небезпечних відходів.

### **1.4 Контроль за небезпечними відходами**

Контроль за додержанням підприємствами ліцензійних умов здійснює Мінприроди шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Крім того, контроль за ліцензіатами з приводу дотримання природоохоронного законодавства здійснює Державна екологічна інспекція України та її територіальні підрозділи. Деякі повноваження щодо контролю ДЕІ співпадають з повноваженнями Мінприроди. Так, обидва органи перевіряють наявність висновку державної екологічної експертизи, наявність дозволу на викиди, дозволу на спеціальне водокористування, наявність ліцензії на здійснення операцій поводження з небезпечними відходами, ведення реєстрової картки об'єктів утворення, оброблення і утилізації відходів, паспорту зберігання чи видалення відходів.

Варто зазначити, що позапланову перевірку дотримання підприємством ліцензійних умов Мінприроди вправі здійснити лише за згодою Державної регуляторної служби України. Однією з підстав для проведення позапланової перевірки є обґрунтоване звернення фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення підприємством ліцензійних умов такої особи було завдано матеріальної шкоди або порушено її законні права та інтереси. Мінприроди, отримавши звернення фізичної або юридичної особи про порушення підприємством ліцензійних умов, звертається до ДРСУ для отримання згоди на проведення позапланової перевірки. Втім, процедура одержання згоди є доволі тривалою та не завжди має позитивний результат. Відтак, перевірка може відбутися тоді, коли встановити порушення законодавства та причинно-наслідковий зв'язок між цим та завданою шкодою є практично неможливо. Іншим варіантом є неможливість проведення перевірки, через відсутність згоди Державної регуляторної служби.

З 2015 року від Міністерства екології та природних ресурсів України надійшло всього 16 листів (звернень) щодо погодження позапланових перевірок, з яких 5 звернень на підставі п. 4 ч. 9 ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» – обґрунтованого звернення фізичної або юридичної особи про те, що внаслідок порушення ліцензіатом ліцензійних умов такої особи було завдано матеріальної шкоди або порушено її законні права чи інтереси. Так, з п'яти звернень для чотирьох отримано згоду ДРСУ на проведення позапланових перевірок. При чому, одне зі звернень про проведення перевірки до Міністерства було надіслано 09.06.2016 року. Прохання про надання згоди Міністерством до Державної регуляторної служби скеровано 13.09.2016 р.. Згода Державною регуляторною службою України надана 27.10.2016 року. Таким чином, з моменту звернення громадянина про проведення перевірки до моменту одержання згоди пройшло більше 4 місяців.

Через необхідність одержання згоди на проведення позапланової перевірки від ДРСУ, Мінприроди не має змоги швидко реагувати на повідомлення про порушення ліцензійних умов та прав громадян. Відтак, відвернути завдання непоправної шкоди довіллю, як і встановити винних осіб у разі її настання, а також відновити порушені права громадян практично неможливо.

## 1.5 Відповідальність

Однією з причин забруднення довкілля небезпечними відходами є відсутність належної відповідальності та притягнення до такої внаслідок порушення ліцензійних умов чи природоохоронного законодавства утворювачами відходів та ліцензіатами. Хоча, де-юре відповідальність передбачена чинним законодавством, що відображено на рис. 1.

Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення

штраф на посадових осіб від 850 грн до 1700 грн

Порушення правил ведення первинного обліку відходів та здійснення контролю за операціями поводження з відходами, подання чи неподання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів з порушенням встановлених строків, а так само порядку подання такої звітності

штраф на посадових осіб від 51 до 85 грн.

Передача відходів з порушенням установлених правил на зберігання, оброблення або видалення підприємствам чи організаціям, що не мають відповідного дозволу на проведення цих операцій

штраф від 34 до 85 грн.

Порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів

штраф від 34 до 85 грн.

Провадження господарської діяльності без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, порушення умов ліцензуванняш траф від 34 до 85 грн

штраф від 17 тис. грн до 34 тис. грн.

Порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності (посадовими особами органу ліцензування)

штраф від 850 до 1360 грн.

Рис.1. Адміністративна відповідальність за порушення вимог у сфері поводження з відходами

Варто зазначити, що нормативно-правова база у сфері управління небезпечними відходами не гарантує однозначного та безумовного дотримання законодавства. Дозвільна та звітна система, яка б мала гарантувати функціонування на ринку лише тих підприємств, які відповідають всім критеріям екологічної безпеки, містить чимало прогалин та корупційних ризиків.

Таким чином, у сфері небезпечних відходів налічується чимало суб'єктів, які завідомо для себе та органів державної влади, не спроможні належним чином поводитися з небезпечними відходами. Діюча система контролю дозволяє підприємствам уникати виконання або навіть порушувати законодавчі норми, при чому маючи впевненість у відсутності покарання в майбутньому. А розмір санкцій, який встановлений на законодавчому рівні, не відповідає вимогам Директиви про управління відходами, адже їх важко назвати ефективними, пропорційними та переконливими. Таким чином, в нашій державі неадекватна практика та відсутнє чітке законодавство щодо попередження завдання шкоди небезпечними відходами.

## Розділ 2. Досвід управління небезпечними відходами в Польщі

Враховуючи подібність кліматичних умов, промисловості, морфології відходів, безпосереднього сусідства Польща є джерелом цінного досвіду у сфері управління небезпечними відходами. Більше того, членство в Європейському Союзі, яке прагне отримати й Україна, Польща здобула ще в 2004 році. Проаналізований досвід Польщі свідчить про те, що законодавство у сфері управління небезпечними відходами та й культура поводження з ними відповідає кращим європейським практикам.

Щороку в Польщі утворюється близько 1600 тис. тонн небезпечних відходів<sup>21</sup>. Це в 2,5 рази більше утворених небезпечних відходів в Україні протягом 2017 року. Однак, попри такі значні обсяги утворення небезпечних відходів, система управління ними є налагодженою. Основним законом, який регулює питання управління небезпечними відходами є закон «Про відходи» від 14 грудня 2012 року. Відмінною його рисою є детальність прописаних положень, наявність чітких порядків отримання дозволів, передачі та переробки відходів, а також наявність прописаної відповідальності за порушення вимог поводження з відходами.

Нижче детальніше зупинимося на обов'язках, що покладаються на утворювачів небезпечних відходів, умовах одержання дозволів на збір та переробку відходів, обліку, який ведеться у сфері управління небезпечними відходами, контролі за операціями у цій сфері, а також на відповідальності за порушення вимог до такої діяльності у Польщі.

### 2.1 Дозвільна система

У сфері поводження з небезпечними відходами у Польщі основними дозвільними документами є дозволи на утворення, збір та їхню переробку.

#### *Дозвіл на утворення відходів*

Підприємство повинно одержати дозвіл на утворення відходів у тому випадку, якщо в результаті експлуатації будь-якої технологічної лінії чи установки утворюється більше 1 тонни небезпечних відходів на рік або більше 5000 тонн інших відходів, окрім небезпечних. Ключовим у цьому випадку є визначення поняття «установка». Відповідно до закону «Про охорону навколишнього середовища» установки – це стаціонарні технічні пристрої (зварювальний агрегат, шліфувальна машина, фарбувальна камера); набір стаціонарних технологічно-пов'язаних технічних пристроїв, які розташовані на території одного підприємства

<sup>21</sup> URL: <https://goo.gl/vLhDSg>



(лінія для виробництва пластикової упаковки, станція сортування відходів, завод з виробництва металоконструкцій); будівлі, що не є технічними пристроями або їх частинами, діяльність яких може спричинити викиди, тобто безпосередній або опосередкований вплив речовин або енергії на повітря, воду та ґрунт (аеропорт, дорога, залізниця, гідротехнічні земляні роботи).

Для прикладу, порівнюємо дві компанії - це автомайстерня і ремонтна компанія. Діяльність автомайстерні пов'язана з використання спеціальних пристроїв, що містять масла та інші автомобільні рідини. Це небезпечні відходи. Якщо компанія виробляє більше однієї тони на рік таких відходів, то має одержувати відповідний дозвіл. Друга компанія виробляє відходи у вигляді фарб, лаків та інших оздоблювальних матеріалів. Оскільки вони не виникають внаслідок експлуатації установки, компанія не повинна отримувати дозволи на їх виробництво незалежно від того, скільки відходів вони виробляють.

Дозвіл на утворення відходів, зокрема небезпечних, як і дозвіл на збір та переробку небезпечних відходів видається маршалком воєводства.

### *Дозвіл на збір та переробку відходів*

Здійснення збирання та переробки відходів потребує одержання дозволу, який видається головою воєводства - маршалком, за місцем збору чи переробки відходів. Діяльність, яка потребує дозволу на збирання та переробку відходів може бути охоплена одним дозволом.

Дозвіл на збір відходів видається на підставі подання заяви та такої інформації: типи відходів, які збиратимуться; місце збору відходів; місце та спосіб зберігання відходів, а також вид таких відходів; детальний опис методів збору відходів; представлення організаційних та технічних можливостей, що дозволяють належним чином здійснювати діяльність зі збирання відходів, з акцентом на професійну кваліфікацію та підготовку працівників, а також кількість та якість існуючих установок, що відповідають вимогам охорони довкілля; очікуваний період діяльності у сфері збору відходів; опис заходів контролю та моніторингу; опис заходів, які будуть вжиті в разі припинення діяльності, зазначеної у дозволі.

Дозвіл на переробку відходів видається у разі надання такої інформації: типи відходів, що підлягають переробці; маса відходів, що підлягає переробці протягом року, а також маса відходів, що утворюється внаслідок переробки; визначення місця і способу зберігання відходів, а також виду відходів, що зберігатимуться; детальний опис методик переробки відходів із зазначенням процесу переробки відповідно до Додатків 1 та 2 до закону «Про відходи», а також опис технологічного процесу із зазначенням річної переробної потужності установки, а в окремих випадках – погодинної потужності переробки; зазначення очікуваного періоду діяльності у сфері поводження з відходами; опис заходів, що проводяться в рамках моніторингу та контролю діяльності, зазначеної у дозволі; опис заходів, які будуть вжиті у разі припинення діяльності, зазначеної у дозволі і пов'язані з цим заходи з охорони території, де здійснювалася діяльність; уточнення мінімальної та максимальної кількості небезпечних відходів, їх найвищої та найнижчої калорійності та максимальний вміст домішок.

До 2012 року у Польщі діяла норма, відповідно до якої дозвіл на експлуатацію у сфері переробки небезпечних відходів видавався воєводським (обласним) інспектором з охорони довкілля після перевірки функціонування установок та пристроїв, що використовуватимуться для переробки відходів. У законі «Про відходи» від 2012 року така норма не передбачається. До видачі дозволу на видалення біологічно забруднених медичних та ветеринарних відходів, орган, що видає дозвіл, звертається до Головного санітарного інспектора з проханням дозволити функціонування інсталяцій (установок) для видалення таких відходів.

Компетентний орган влади відмовляє у видачі дозволу на збір або переробку відходів, якщо така діяльність:

1. Може становити загрозу для життя, здоров'я людини або навколишнього середовища.
2. Не відповідає воєводським планам поводження з відходами.

### 3. Суперечить законодавству.

Якщо особа, яка отримала дозвіл на збір або переробку відходів порушує положення закону у сфері діяльності, зазначеній у дозволі або вчиняє дії, що суперечать виданому дозволу, компетентний орган зобов'язує її негайно припинити порушення, встановлюючи термін їх усунення. Якщо особа продовжує допускати порушення, компетентний орган на підставі свого рішення вилучає цей дозвіл.

## 2.2 Обов'язки утворювачів небезпечних відходів

На утворювача небезпечних відходів у Польщі покладається обов'язок забезпечити належне поводження з такими відходами, тобто їхній безпечний збір, зберігання та подальшу переробку. Однак, такий обов'язок утворювач може передати іншій особі разом з передачею самих відходів. При цьому, повинен бути дотриманий принцип «наближення». Відповідно до останнього відходи повинні бути перероблені чи знешкоджені у місці їхнього утворення, а якщо цього зробити немає можливості, вони повинні бути передані на переробку чи знешкодження до найближче розташованого об'єкту (установки) з переробки таких відходів.

При виборі компаній, яким будуть передаватися відходи, підприємство повинно бути особливо уважним. Воно зобов'язане перевіряти чи має така компанія необхідні технологічні потужності для переробки таких відходів, необхідні дозволи на збір та переробку відходів, а працівники - відповідну кваліфікацію.

Власник відходів повинен забезпечити належні умови зберігання відходів з урахуванням їхніх хімічних та фізичних властивостей. Відходи, за винятком тих, що призначені до захоронення, можуть зберігатися в місці утворення, якщо така необхідність є результатом технологічних або організаційних процесів і не перевищувати об'єктивних термінів. Проте, у будь-якому разі, термін зберігання не повинен перевищувати трьох років. Відходи, які призначені до захоронення можуть зберігатися лише для накопичення відповідної їхньої кількості для транспортування на полігон, але не більше року. Обов'язковими вимогами до місця тимчасового зберігання відходів є наявність закритого приміщення (даху, стін), наявність щільної підлоги, відстійників для збору забруднених стоків, що можуть утворитись в результаті зберігання відходів, вакуумної або механічної вентиляції, таблиці з зазначенням відповідальної особи та її номера телефону.

Поводження з медичними та ветеринарними відходами відповідно до польського законодавства підлягає окремому регулюванню. Відповідно до санітарних та гігієнічних правил передбачене максимальне застосування одноразового медичного та ветеринарного обладнання. Таким чином, запобігти утворенню такого виду відходів практично неможливо. Більшість медичних та ветеринарних закладів застосовують роздільне збирання таких відходів, використовуючи спеціальні контейнери та мішки. Біологічно забруднені медичні та ветеринарні відходи та протерміновані лікарські засоби підлягають видаленню шляхом утилізації термічними методами.

## 2.3 Облік та звітність

Закон «Про відходи» покладає обов'язок вести облік відходів на усіх, чия діяльність призводить до утворення відходів чи пов'язана із здійсненням операцій поводження з ними (транспортування, збирання, переробка). Облік відходів проводиться з використанням двох типів документів: карти обліку відходів і карти передачі відходів.

Утворювачі небезпечних відходів в кількості до 100 кг на рік, а також підприємства які надають виключного послуги транспортування відходів вправі дотримуватися спрощеного порядку обліку відходів, заповнюючи лише картку передачі відходів.

Картка обліку відходів – це документ, який ведеться щорічно та засвідчує поводження з відходами з того моменту, коли вони опинилися у власності підприємства до моменту, коли відходи пройшли процес переробки або були передані наступному підприємству у власність. Картка обліку відходів ведеться по кожному виду відходів окремо. Запис до карток обліку відходів здійснюється невідкладно після закінчення кожного місяця.

Якщо утворювач відходів передає небезпечні відходи іншій особі, він зобов'язаний скласти картку передачі відходів. Остання складається у відповідній кількості примірників – по одному для кожного власника відходів, що їх приймає. Особа, яка приймає відходи від іншої особи, повинна підтвердити взяття відходів на картці передачі відходів, невідкладно після їх отримання.

Карта обліку відходів та карта передачі відходів повинні містити таку інформацію: ім'я та прізвище власника відходів та адресу місця проживання чи зареєстрованого офісу; місце призначення відходів (у випадку з утворювачем відходів); операції поводження з відходами, а також дані про їх походження (у випадку власників відходів); місце походження відходів та місце призначення відходів, періодичність збирання відходів, а також очікувану операцію поводження з відходами.

Продавець небезпечних відходів (особа, яка купує відходи, а потім продає їх від власного імені), а також посередник у сфері торгівлі (особа, яка організовує переробку відходів від імені іншої особи), що не є власником небезпечних відходів, ведуть спеціальну картку обліку небезпечних відходів. Така картка повинна містити інформацію: прізвище, ім'я або назву підприємства, що здійснює торгівлю або є посередником у торгівлі небезпечними відходами, а також адресу місця проживання чи реєстрації офісу; ім'я та прізвище чи назву власника відходів, що передає відходи а також місце проживання чи адресу реєстрації офісу; ім'я та прізвище чи назву підприємства, що приймає відходи та місце проживання чи реєстрації; зазначення виду та кількості відходів.

Варто зазначити, що облік відходів може здійснюватися в електронній формі, за допомогою засвідчення документів електронним підписом. Плани на 2019 рік включають в себе запровадження електронних баз даних про відходи. Тому, облік відходів у Польщі буде вестися лише в електронній формі.

Біологічно забруднені медичні та ветеринарні відходи повинні перероблятися термічними методами в інсталяціях для спалювання небезпечних відходів. Та особа, яка видаляє інфекційні медичні відходи, підтверджує здійснення такої операції видаючи відповідний документ про видалення. Такий документ складається в трьох екземплярах, один з яких передається утворювачу небезпечних відходів, а другий воєводському інспектору з охорони довкілля відповідно до місця утворення відходів. Особа, яка здійснювала видалення медичних відходів, зобов'язана зберігати документ про їх знешкодження протягом 5 років та пред'являти його на вимогу контролюючого органу.

Ведення вищеназваного поточного обліку відходів є дуже важливим з точки зору звітності. На підставі поточного обліку, підприємець, що утворює відходи чи здійснює операції поводження з ними зобов'язаний підготувати річний звіт щодо поводження з відходами, що потім направляється маршалку воєводства до 15 березня кожного року. Документи, на підставі яких готувався річний звіт про поводження з відходами, повинні зберігатися протягом 5 років. П'ятирічний період починається з кінця календарного року, зазначеного у звіті.

У разі виникнення сумнівів щодо достовірності інформації, наданої у звіті, маршалок воєводства зобов'язує підприємство надати документи, на підставі яких такий звіт складався. Якщо в результаті перевірки звіту підприємства орган вважає, що надана інформація не відповідає фактичним даним, підприємство одержує запит на перегляд річного звіту. Термін подання змін - максимум 14 днів з дати отримання запиту. Якщо протягом встановленого

терміну не будуть внесені зміни до відповідного звіту, маршалок воєводства повідомляє про це воєводського інспектора з охорони довкілля, який накладає штраф.

### *Реєстр підприємств*

Маршалок воєводства веде реєстр підприємств, які здійснюють діяльність у сфері управління небезпечними відходами. Підприємства, які одержали дозвіл на утворення відходів або дозвіл на збір чи переробку відходів повинні бути внесені до реєстру маршалком воєводства. В реєстрі повинна бути введена інформація про назву підприємства, інформацію про річну технологічну потужність установки чи інсталяції.

Реєстр є загальнодоступним, за винятком інформації про суми реєстраційних внесків та річних платежів та інші фінансових питань.

### 2.4 Контроль за небезпечними відходами

Підприємство, діяльність якого пов'язана зі сферою поводження з відходами, в тому числі небезпечними, контролюється воєводським інспекторатом з охорони довкілля. Для порівняння в Україні - це рівень обласної екологічної інспекції. Варто звернути увагу на те, що повноваження щодо видачі дозволу та контролю за дотриманням його умов розділені між відповідними органами державної влади. Існує два види контролю, що може здійснювати воєводськими інспекторами з охорони довкілля:

1. Плановий, що здійснюється на підставі затвердженого річного плану.

Частота контролю підприємства залежить від впливу підприємства на довкілля. Для підприємств з найбільшим впливом на довкілля, заходи контролю проводяться не частіше 1 разу в рік. Для підприємств з невеликим впливом на довкілля, планові заходи контролю проводяться не частіше 1 разу на 3 роки.

2. Позаплановий, який проводяться з метою якнайшвидшої перевірки інформації наведеної в зверненнях та скаргах.

Про проведення позапланового заходу контролю підприємство не повідомляється. Законодавством не передбачається одержання будь-якого погодження на проведення позапланового заходу контролю.

Контроль в основному зосереджений на перевірці того, чи має підприємство відповідні дозволи та документацію, необхідні для запуску установки, в тому числі дозвіл на утворення відходів чи їх переробку. Також, перевіряється чи діяльність установки здійснюється відповідно до законодавства, оцінюються використовувані технологічні та технічні рішення, чи подає підприємство систематично та вчасно звіти про поводження з відходами та ін.

Також, інспектори з охорони навколишнього середовища вправі перевірити правильність ведення обліку відходів, а також застосування нових форм документів та вчасність подання звітів про поводження з відходами.

### 2.5 Адміністративна відповідальність

У Польщі порівняно з Україною суттєво більша адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з відходами (рис. 2).

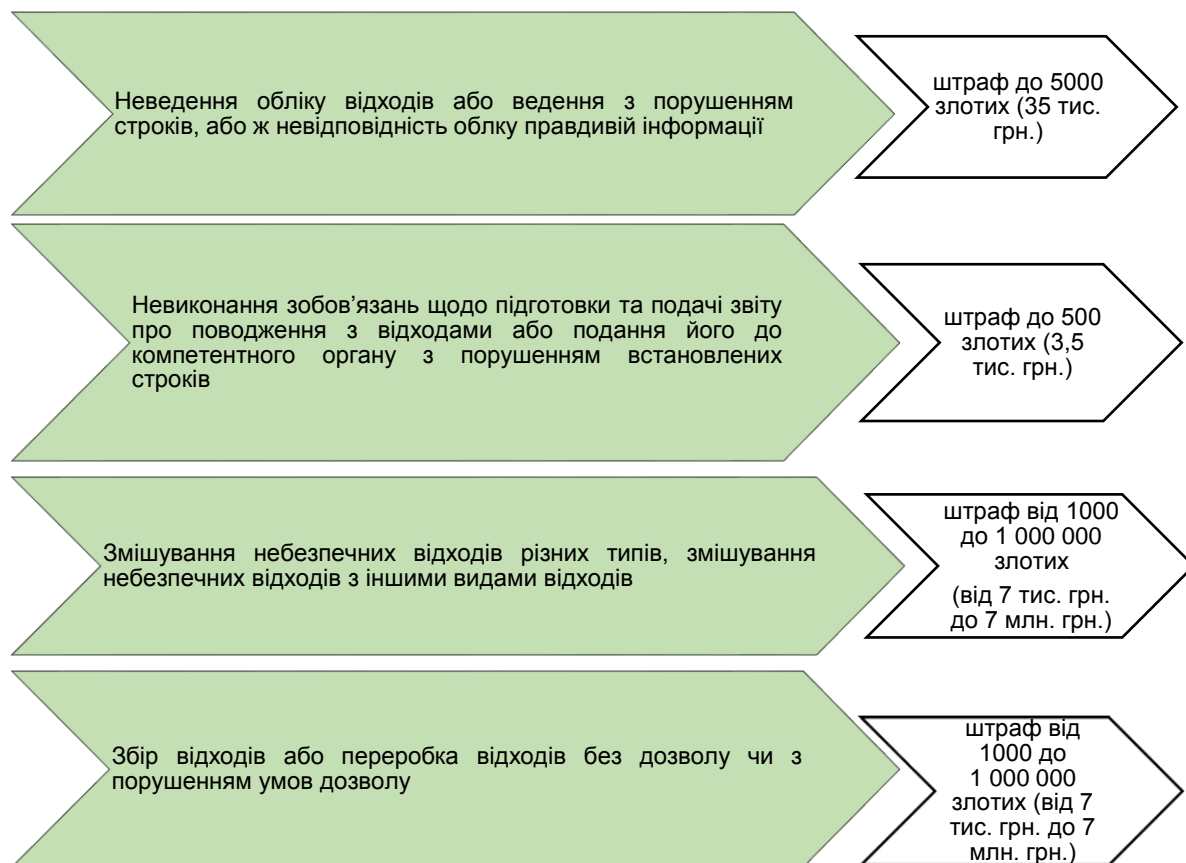


Рис. 2. Адміністративна відповідальність

Таким чином, не зважаючи на великі обсяги утворення небезпечних відходів, налагодження системи управління ними розпочинається з добре прописаного, деталізованого, без юридичних колізій законодавства. Втім, будь-який сектор охорони довкілля не працюватиме належним чином, якщо не буде налагоджена система юридичної відповідальності, а також прозорого та демократичного нагляду та контролю.

### Розділ 3. Порівняння української та польської систем управління небезпечними відходами

Для виявлення основних проблем у системі управління небезпечними відходами України нижче наведено таблиці з порівняльним аналізом вимог польського та українського законодавства. Такий аналіз дасть змогу прослідкувати на якому етапі управління небезпечними відходами відбувається збій, допоможе виявити причини його появи, а також сприятиме формуванню пропозицій для реформування діючої національної системи.

#### 3.1 Діяльність з утворення небезпечних відходів

Першим етапом в системі управління небезпечними відходами є утворення відходів. На цій стадії основна відповідальність за гарантування безпечності таких відходів для довкілля покладається на утворювачів небезпечних відходів. Втім, часто саме на стадії утворення небезпечних відходів в Україні весь ланцюг управління ними переривається. З метою економії коштів підприємство не забезпечує подальшої їх переробки чи здійснення інших операцій, а прикриваючись фіктивним договорами, залишає небезпечні відходи у лісосмугах чи сміттєзвалищах. Для встановлення причин існування такої ситуації, порівняємо з тим, як функціонує система у Польщі (Таблиця 1).

Таблиця 1

Критерії для порівняння	Українська система	Польська система	Відмінності
Обов'язок утворювачів відходів гарантувати їх безпечне збирання та перероблення	Такий обов'язок наявний. Відповідно до ст. 32 ЗУ "Про відходи" з метою обмеження та запобігання негативному впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини забороняється передавати чи продавати відходи громадянам, підприємствам, установам чи організаціям, якщо вони не забезпечують утилізації чи видалення відходів екологічно безпечним шляхом.	Такий обов'язок наявний.	Як в Україні так і в Польщі такий обов'язок наявний. Втім, в Україні він має лише декларативний характер.
Принцип наближення	Передбачений Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року	Утворювач повинен передати відходи до найближче розташованих місць для переробки чи утилізації відходів.	Такий принцип у Польщі функціонує вже протягом тривалого часу, в Україні він лише започатковується.



<p>Обов'язок утворювачів перевіряти наявність в ліцензіатів (спеціалізованих підприємств) дозволів на збір та переробку відходів та кваліфікацію працівників, а також наявність матеріально-технічної бази (МТБ)</p>	<p>Утворювач відходів не перевіряє наявність в ліцензіата МТБ, втім обов'язок перевіряти наявність ліцензії у підприємства є. Однак, послуги з поводження з небезпечними відходами є предметом тендерних закупівель. Замовник визначає необхідні вимоги до предмету закупівлі, серед яких: наявність ліцензії; підтвердження наявності МТБ для проведення утилізації (устаткування, транспортні засоби, виробництво); інформація про кількість працюючих та їх кваліфікацію.</p>	<p>Утворювач відходів не перевіряє наявність МТБ в спеціалізованого підприємства, однак повинно пересвідчитися в тому що воно має необхідний дозвіл на збір та переробку відходів. Також, утворювач відходів повинен переконатися, що дозвіл відповідає цілям, для яких він передає відходи.</p>	<p>В обох системах утворювач відходів зобов'язаний перевіряти наявність дозволу (ліцензії) на поводження з небезпечними відходами. Обов'язку перевіряти наявність МТБ немає, оскільки наявність ліцензії (дозволу) мало б виключити можливість відсутності МТБ. Однак, формуючи в Україні тендерну пропозицію, підприємство-утворювач може поставити такі вимоги до учасників тендеру (вимоги наявності відповідного технологічного обладнання, вимоги до використання тієї чи іншої методики поводження з небезпечними відходами), які б максимально виключили можливість участь недобросовісних ліцензіатів.</p>
<p>Граничний строк зберігання відходів</p>	<p>Граничний строк зберігання відходів утворювачем не встановлений. Втім, якщо строк зберігання перевищує 1 рік, підприємство повинно одержати відповідну ліцензію на поводження з небезпечними відходами.</p>	<p>Утворювач відходів не може зберігати відходи більше 3 років.</p>	<p>Граничний строк зберігання небезпечних відходів утворювачем в Польщі є довшим.</p>
<p>Необхідність одержання дозволу на утворення відходів</p>	<p>Якщо, Пзув становить більше 1000 од., підприємство повинно одержати дозвіл від ОДА на здійснення операцій у сфері поводження з відходами</p>	<p>Дозвіл на утворення небезпечних відходів потрібен у разі:  - утворення відходів внаслідок експлуатації установки;  - утворення більше 1 тонни небезпечних відходів на рік.  Дозвіл видається маршалком воєводства.</p>	<p>Дозвіл на утворення відходів (в Україні він має дещо іншу назву) повинен одержуватися підприємствами в Україні та Польщі. Втім, в нашій державі він не видається декілька років, оскільки відсутній порядок його видачі.</p>

З наведеної таблиці видно, що деякі положення національного та польського законодавства співпадають. Зокрема, як в Україні та і в Польщі, утворювач небезпечних відходів повинен гарантувати їх безпечне збирання та перероблення. Втім, в Україні така норма має суто декларативний

характер. Такий обов'язок зводиться до необхідності перевірити наявність ліцензії на поводження з небезпечними відходами в контрагента, що приймає такі відходи. В Польщі ж діє правило, відповідно до якого утворювач відходів повинен переконатися в тому, що дозвіл (яким володіє підприємство, що приймає небезпечні відходи) відповідає цілям, для яких передаються небезпечні відходи. У випадку з медичними відходами, то відповідальність за належну їх утилізацію знімається з утворювача відходів лише тоді, коли на обліковому документі буде підтверджено здійснення відповідної операції.

Відповідно до Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, що затверджена розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 року, передбачається впровадження принципу наближеності. Відповідно до нього, для зменшення потенційних ризиків від забруднення відходами, їхнє перероблення повинно відбуватися якомога ближче до джерел утворення відходів. У Польщі, де такий принцип вже давно втілений в життя, перевагами від їхнього функціонування є те, що утворювач відходів економить на транспортуванні відходів до місць переробки чи утилізації. Крім того, меншими є ризики, пов'язані з потрапляння небезпечних відходів у довкілля, адже легше відстежити те підприємство (кінцевого ліцензіата), що працює в тій же області, що й утворювач. Одним з недоліків принципу наближеності є те, що можливе існування монополій на переробку чи утилізацію відходів. Так, у Польщі медичні відходи повинні бути утилізовані на території тієї ж області (воєводства), де вони були утворені. Відповідно, у тих воєводствах, де є більша конкуренція між підприємствами з утилізації, ціна на такі послуги є нижчою, ніж там де є лише одне підприємство.

Запровадження принципу наближеності є важливим, втім за умови наявності достатніх потужностей в межах кожної області. Відповідно до Ліцензійного реєстру, сім областей України не мають жодного підприємства, яке б могло переробити, знешкодити, утилізувати, видалити чи захоронити небезпечні відходи. Це зокрема Волинська, Закарпатська, Луганська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька та Чернігівська області. Що стосується медичних відходів, то ліцензії на поводження з медичними відходами (утилізація, знешкодження, видалення чи перероблення) наявні у підприємств, які розташовані у таких областях: Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська та Харківська. Таким чином, потужності на кінцеві операції з медичними відходами наявні лише у семи областях. В той час, як в Польщі такі потужності наявні в кожній з областей (воєводств), крім однієї.

Нижче наведена інформація про обсяги утворення медичних відходів в Польщі, кількості установок для їхньої переробки та потужності відповідних установок в кожному з воєводств (станом на 2013 рік).

Таблиця 2

Воєводство	Обсяг утворених медичних та ветеринарних відходів протягом 2013 року (тонн)	Кількість утилізаційних установок	Технологічна потужність установок (т/рік)
Мазовецьке	9 533, 86	1	300
Нижньосілезьке	3 6367	1	350,0
Куявсько-Поморське	2 798,2	2	4 000
Люблінське	2 418	0	0

Любуське	1 229,3	2	1 260
Лодзинське	3 194,3	1	5 100
Малопольське	4 234,9	1	3 260
Опольське	927,3	1	690
Підкарпатське	2 633	3	10 951,5
Підляське	1 617, 76	3	921
Поморське	3 700, 7	4	10 236
Свентокшиське	1 756	1	805
Сілезьке	5 878,6	4	15 050
Великопольське	3 411, 58	2	3 686
Вермінсько-Мазурське	1 320, 2	1	600
Західнопоморське	2 743,3	2	1 800
Всього:	51 033, 70	29	59 009,50

### 3.2 Діяльність підприємств зі збирання, зберігання, перевезення, переробки, знешкодження, утилізації та видалення відходів

Найчастіше, винуватцями того, що небезпечні відходи забруднюють довкілля в Україні є власне підприємства, які отримали ліцензію на поводження з небезпечними відходами. До таких підприємств ставляться особливі вимоги, які б повинні були гарантувати їх спроможність забезпечити належний збір відходів, їх зберігання, переробку, знешкодження та ін. Для аналізу того, чому ж в Україні відбувається інакше наведено Таблицю 3.

Таблиця 3

Критерії для порівняння	Українська система	Польська система	Відмінності
Підстава для здійснення діяльності зі збирання, зберігання, перевезення, переробки та ін. операцій поводження з небезпечними відходами.	Діяльність зі збирання, перевезення, сортування, зберігання, перероблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення потребує одержання ліцензії.	В Польщі видається 2 види дозволів: на збирання та переробку відходів. Якщо підприємство має намір здійснювати два види операцій воно вправі одержати лише один дозвіл: на збирання та на переробку відходів.	В Україні поводження з небезпечними відходами підлягає ліцензуванню, відповідно до ЗУ "Про ліцензування видів господарської діяльності", який містить загальні положення, що стосуються й інших видів діяльності (туроператорська діяльність, ветеринарна практика, випуск та проведення лотерей). В Польщі ж така діяльність потребує одержання дозволу в порядку, встановленому ЗУ "Про відходи", який враховує всі особливості поводження з ними.

<p>Хто видає необхідний дозвіл (ліцензію)?</p>	<p>Мінприроди видає ліцензії на всі операції поводження з небезпечними відходами, окрім перевезення. Укртрансбезпека видає ліцензії на перевезення небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним транспортом.</p>	<p>Дозвіл видається на місцевому рівні: маршалком воєводства (голова обласної ради).</p>	<p>В Україні видача ліцензії на поводження з небезпечними відходами відбувається на центральному рівні, в той час як в Польщі – на місцевому.</p>
<p>Умови видачі дозволу (ліцензії).</p>	<p>Для отримання ліцензії на поводження з небезпечними відходами, здобувачі ліцензії подають до органу ліцензування (Мінприроди) такі документи: заяву; - відомості про наявність матеріально-технічної бази; - відомості про наявність декларації безпеки і плану локалізації та ліквідації аварії на об'єкті; - відомості про наявність власних або орендованих виробничих площ; - відомості про наявність документів дозвільного характеру; - перелік небезпечних відходів, на поводження з якими отримується ліцензія; - технологічний регламент та ін.</p>	<p>Дозвіл на збір відходів видається на підставі подання заяви та такої інформації:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- типи відходів, які збиратимуться;</li> <li>- місце збору відходів;</li> <li>- місце та спосіб зберігання відходів, а також вид таких відходів;</li> <li>- детальний опис методів збору відходів;</li> <li>- представлення організаційних та технічних можливостей, що дозволяють належним чином здійснювати діяльність зі збирання відходів, з акцентом на професійну кваліфікацію та підготовку працівників, а також кількість та якість існуючих установок, що відповідають вимогам охорони довкілля;</li> <li>- очікуваний період діяльності у сфері збору відходів;</li> <li>- опис заходів контролю та моніторингу;</li> <li>- опис заходів, які будуть вжиті в разі припинення діяльності, зазначеної в дозволі.</li> </ul>	<p>Умови видачі ліцензії в Україні та Польщі є подібними. Однак, умовами не передбачено проведення передліцензійної перевірки наявності та відповідності матеріально-технічної бази виду відходів та операцій, що заявлені у заяві здобувача ліцензії.</p>

		Дозвіл на переробку відходів видається у разі надання аналогічної інформації та документів.	
Підстави для відмови у видачі дозволу	Підставою для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії за результатом розгляду заяви про отримання ліцензії є: - встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам; - виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії.	Дозвіл не видається, якщо діяльність: - може загрожувати життю, здоров'ю людини або навколишньому середовищу; - не відповідає планам поводження з відходами; - суперечить законодавству.	Підстави для відмови у видачі ліцензії є різними. В Україні вони є формальними, зокрема, законодавством не визначено порядок виявлення недостовірних даних у підтвердних документах.
Анулювання дозволу (ліцензії)	Підстави для анулювання ліцензії: 1) заява ліцензіата; 2) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності; 6) акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; 7) акт про виявлення недостовірності даних у документах, поданих суб'єктом господарювання разом із заявою про отримання ліцензії та ін.	Якщо особа, яка отримала дозвіл на збір або переробку відходів порушує положення закону у сфері діяльності, зазначеній у дозволі, або вчиняє дії, що суперечать виданому дозволу, компетентний орган зобов'язує його негайно припинити порушення, встановлюючи термін їх усунення. Якщо особа продовжує допускати порушення, компетентний орган на підставі свого рішення анулює цей дозвіл.	В Україні підстави для анулювання ліцензії прописані детальніше. Це є перевагою, адже унеможливує зловживання з боку контролюючих органів. Втім, анулювання дозволу в Україні, на відміну від Польщі, можливо лише у разі порушення ліцензійних умов. Варто було б передбачити додаткові підстави для анулювання, які стосувалися б порушення природоохоронного законодавства загалом (неподання звітності, несанкціоноване розміщення чи скидання небезпечних відходів, забруднення земельних чи водних ресурсів, атмосферного повітря).

В Україні поводження з небезпечними відходами може відбуватися лише за умови одержання ліцензії. Така ліцензія видається на підставі та в порядку, визначеному законом «Про ліцензування видів господарської діяльності». Цей закон визначає загальні умови видачі ліцензії, підстави для відмови у її видачі, підстави для анулювання ліцензії, а також проведення перевірок за дотриманням ліцензійних умов. Втім, положення цього закону стосуються не лише ліцензування у сфері небезпечних відходів, а й багатьох інших сферах (освітня діяльність, виробництво лікарських засобів, виробництво вибухових матеріалів, туроператорська діяльність, культивування рослин та ін.). Ліцензійні умови провадження господарської

діяльності з поводження з небезпечними відходами містять детальний перелік документів, які необхідні для одержання ліцензії, кадрові, технологічні та організаційні вимоги до провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами. Тобто, визначаючи порядок видачі ліцензії та проведення перевірок, підстави для відмови у видачі ліцензії та її анулювання не враховано особливості діяльності у сфері небезпечних відходів, що є об'єктом підвищеної екологічної небезпеки.

Відповідно до вищезазначеного закону, орган ліцензування є водночас і органом контролю. Тобто Мінприроди видає ліцензію на поводження з небезпечними відходами та саме ж контролює дотримання ліцензійних умов. Зазначене є суттєвим корупційним ризиком та значно послаблює ефективність контролю за підприємствами у сфері поводження з небезпечними відходами. В Польщі порядок поводження з небезпечними відходами та механізм одержання дозволу на збір та переробку відходів врегульовані законом «Про відходи», який враховує специфіку такої діяльності. Відповідно до останнього дозвіл на збір та переробку відходів видається маршалком воєводства, тобто на обласному рівні. Контролює ж за дотриманням законодавства воєводська інспекція з охорони довкілля (аналог територіального органу Державної екологічної інспекції України).

Що стосується підстав для відмови у видачі дозволу, то в Польщі вони сформульовані досить загально, втім важливим є те, щоб діяльність не загрожувала життю, здоров'ю людини або навколишньому середовищу. Це встановлюється вже в порядку процедури оцінки впливу на довкілля. В Україні ж однією з підстав для відмови у видачі ліцензії є виявлення недостовірних даних у підтвердних документах, тобто встановлення розбіжності між даними наведеними у документах та фактичному стану цього суб'єкта. Мінприроди може це встановити лише виїхавши на місце планованої діяльності та перевірявши відповідність матеріально-технічної бази заявленим операціям. Однак, в Україні практика склалася так, що у разі відсутності конкретного порядку реалізації тієї чи іншої норми, вона не працює. Тому, оскільки законом чітко не вказано обов'язку Мінприроди здійснити передліцензійну перевірку, встановити розбіжності між інформацією, наведеною в документах та реальним станом підприємства неможливо.

Відмінними є й підстави для анулювання ліцензії в Україні та Польщі. У Польщі дозвіл може бути анульований компетентним органом, якщо особа порушує вимоги закону «Про відходи». Згідно національного законодавства є чимало підстав для анулювання ліцензії, втім порушення природоохоронного законодавства, зокрема несанкціоноване розміщення чи скидання відходів, забруднення земельних, водних ресурсів, атмосферного повітря відходами не буде підставою для позбавлення ліцензії на операції у сфері поводження з небезпечними відходами.

### 3.3 Облік та звітність у сфері поводження з небезпечними відходами

Облік та звітність у сфері поводження з небезпечними відходами призначені для акумулювання інформації про актуальний стан у сфері небезпечних відходів як на державному, так і на рівні підприємств. Основне завдання обліку відходів та звітності полягає в пошуку резервів подальшого розвитку і вдосконалення діяльності підприємства, досягнення стабільності на ринку. Важливим завданням є також забезпечення належного контролю за діяльністю підприємств. Втім, облік та звітність, яка ведеться в Україні не відповідає поставленим завданням. Для виявлення основних причин неефективності обліку та звітності, а також формуванню пропозицій до їх удосконалення на основні європейського досвіду наведено таблицю 4.



Таблиця 4

Критерії для порівняння	Українська система	Польська система	Відмінності
Реєстр підприємств	<p>В Україні ведеться реєстр об'єктів утворення (ОУВ), оброблення та утилізації відходів (ООУВ). Складення і ведення реєстру покладається на обласні державні адміністрації. Реєстр ведеться на підставі реєстрових карт ОУВ та ООУВ.</p> <p>Реєстр ОУВ містить: характеристику відходів (найменування, код за класифікатором відходів, група, клас безпеки); загальний обсяг утворення відходів (за класами безпеки); показник загального утворення відходів та ін.</p> <p>Реєстр ООУВ містить: характеристику відходів, що обробляються чи утилізуються (найменування, код за класифікатором відходів, група, клас безпеки); обсяг відходів, що обробляється або утилізується.</p>	<p>Маршалок воєводства веде Реєстр підприємств, які мають дозвіл на утворення, збір та переробку небезпечних відходів.</p> <p>Реєстр містить інформацію про назву підприємства, річну технологічну потужність установки чи пристрою та ін.</p>	<p>В Україні передбачено реєстр підприємств з більш деталізованими показниками.</p>
Порядок обліку відходів	<p>В Україні не ведеться облік відходів, який би дав можливість контролюючому органу відстежити рух відходів.</p>	<p>Облік ведуть усі підприємства, чия діяльність призводить до утворення відходів чи пов'язана із здійсненням операцій поводження з ними.</p> <p>Документами обліку є:</p>	<p>Облік відходів, що ведеться в Польщі, на відміну від українського, дає можливість відстежити, куди відходи передаються.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- картка обліку відходів;</li> <li>- картка передачі відходів.</li> </ul> <p>Підприємства, які утворюють до 100 кг небезпечних відходів на рік, а також ті, які надають виключно послуги з транспортування відходів вправі дотримуватися спрощеного порядку обліку – заповняти лише картку передачі відходів.</p> <p>Картка обліку відходів та картка передачі відходів повинні містити інформацію про:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ім'я, прізвище власника відходів та адресу місця проживання чи зареєстрованого офісу;</li> <li>- місце призначення відходів – у випадку з утворювачем відходів.</li> <li>- операції поводження з відходами, а також дані про їх походження – у випадку власників відходів, що здійснюють їх переробку.</li> <li>- місце походження відходів, та місце призначення відходів, частота збирання, а також очікуваний спосіб поводження з відходами.</li> </ul>	
--	--	--	--

<p>Оформлення передачі відходів</p>	<p>Передача відходів оформляється договором про надання послуг. Наприклад, договором на збирання, транспортування, зберігання і передачу для подальшої утилізації небезпечних відходів або ж договором на збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію та знешкодження небезпечних відходів. За результатами виконання договору складається акт наданих послуг.</p>	<p>Якщо утворювач відходів передає небезпечні відходи іншій особі він зобов'язаний скласти картку передачі відходів. Остання складається у відповідній кількості примірників - по одному для кожного власника відходів, що їх приймає. Особа, яка приймає відходи повинна підтвердити їх прийняття на картці передачі відходів, невідкладно після їх отримання.</p>	<p>В Польщі, на відміну від України оформляється один документ, який підтверджує передачу відходів утворювачем, прийняття відходів контрагентом та відповідно здійснення кінцевої операції. В Україні аналогічний документ відсутній, що й не дає можливості відстежити рух відходів.</p>
<p>Порядок звітності</p>	<p>Статистичний звіт за формою № 1 відходи річна (звіт про утворення та поводження з відходами) подається до територіальних органів державної статистики та повинен містити інформацію про: кількість відходів, що мало підприємство на початок року, об'єм утворених відходів протягом року, кількість відходів переданих на утилізацію, видалення та залишок на кінець року. Також у звіті зазначаються установки для поводження з небезпечними відходами. Якщо Пзув становить від 50-1000 од., підприємство повинно подавати до ОДА декларацію</p>	<p>На підставі поточного обліку відходів (карти обліку, карти передачі відходів) підприємство готує звіт щодо поводження з відходами, що направляється маршалку воєводства. У разі виникнення це воєводського інспектора з охорони в останнього сумнівів, він вправі вимагати надання документів, на підставі яких такий звіт складений (карта обліку та карта передачі відходів). Якщо в результаті перевірки звіту підприємства орган вважає, що надана інформація не відповідає фактичним даним, підприємство одержує запит на перегляд річного звіту. Термін подання змін - максимум 14 днів з дати отримання запиту. Якщо протягом</p>	<p>Статистичний облік, що ведеться в Україні призначений лише для моніторингу кількісних показників, пов'язаних з утворенням відходів, передачею та видаленням. Рух відходів в Україні можна відстежити за допомогою декларації про відходи. Однак, обов'язок подавати таку декларацію мають лише утворювачі відходів, для яких Пзув становить від 50-1000. До їх числа ліцензіати не належать. У Польщі ж на підставі обліку відходів, який містить інформацію про те, кому відходи передані та для яких операцій, підприємство подає звіт до маршалка воєводства, який тісно співпрацює з контролюючим органом та передає йому матеріали у разі виявлення недостовірних даних.</p>

	про відходи. В такій декларації повинно зазначатися про кількість утворених відходів, а також інформацію про суб'єта, якому передано відходи, кількість переданих відходів та для яких операцій такі відходи передані.	встановленого терміну не будуть внесені зміни до відповідного звіту, маршалок воєводства повідомляє про довілля, який накладає за такі дії штраф.	
--	--	---	--

Відповідно до положення ст. 17 Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив, держава повинна забезпечити можливість простеження за небезпечними відходами від утворення до кінцевого призначення. Втім облік та звітність, що ведеться в Україні не дає можливості цього зробити. Єдиним звітним документом, який повинен містити інформацію відносно призначення відходів є декларація про відходи. Однак, таку декларацію повинні подавати ті підприємства, діяльність яких призводить виключно до утворення відходів (підприємства-ліцензіати до цієї категорії не відносяться). При чому, не будь-якої кількості, а для яких показник загального утворення становить від 50 до 1000 од. Підприємства, які утворюють більшу кількість відходів аналогічного документа не подають. Що стосується підприємств, які отримали ліцензію на поводження з небезпечними відходами, як і утворювачі відходів, подають статистичний звіт за формою № 1-відходи річна. Останній містить лише кількісну інформацію про обсяги утворення відходів, передачі відходів, обсяги відходів підданих переробці, оброблення чи іншим операціям.

Таким чином, названий документ також не дає можливості відстежити рух відходів. Крім того, він подається не контролюючому органу, а до Державної служби статистики, завданням якої є організація і проведення державних статистичних спостережень.

У Польщі ж передача відходів обов'язково оформляється картою передачі відходів, яка містить всю необхідну інформацію для відстеження руху відходів. На підставі такого обліку відходів, що містить дані про те, кому відходи передані та для яких операцій, підприємство подає звіт до маршалка воєводства, який тісно співпрацює з контролюючим органом та передає йому матеріали у разі виявлення недостовірних відомостей.

### 3.4 Контроль та відповідальність

На кожному етапі управління відходами важливими є механізми контролю та відповідальності. Власне ці механізми покликані стимулювати всіх суб'єктів у сфері управління небезпечними відходами неухильно дотримуватися законодавства, запобігати вчиненню правопорушень, а також карати винуватців справедливими санкціями, відповідними до шкоди, яку вони завдають. Порівняння системи контролю та відповідальності України та Польщі наведено у Таблиці 5.

Таблиця 5

Критерії для порівняння	Українська система	Польська система	Відмінності
-------------------------	--------------------	------------------	-------------

Контроль за дотримання умов дозволу (ліцензії)	В Україні контроль здійснює Мінприроди.	Контроль здійснює воєvodський інспектор з охорони навколишнього середовища.	У Польщі видача дозволу на поводження з небезпечними відходами та контроль за дотриманням такого дозволу розділені між двома різними органами. В той час в Україні, Мінприроди є відповідальним і за видачу ліцензії і за здійснення контролю дотримання її умов.
Позапланові заходи контролю (підстави та порядок)	<p>Підставами для проведення позапланової перевірки, відповідно до ст. 19 ЗУ “Про ліцензування деяких видів господарської діяльності” є:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) виявлення у документах, що подаються ліцензіатом до органу ліцензування згідно з цим Законом, інформації, що вказує на недотримання ним вимог ліцензійних умов;</li> <li>2) виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових або електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов;</li> <li>3) розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов;</li> <li>4) обґрунтоване звернення фізичної або юридичної особи;</li> <li>5) повідомлення посадових осіб контролюючих органів про виявлені в ході виконання контрольних повноважень порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов;</li> <li>6) неподання ліцензіатом у встановлений строк органу</li> </ol>	Метою позапланового заходу є якнайшвидша перевірка інформації, наведеної в скарзі чи зверненні. Будь-якого погодження на позапланову перевірку не потрібно.	Процедура проведення позапланових заходів контролю в Україні є ускладненою та не спрямована на нагальне вирішення проблеми, зазначеної у скарзі про порушення прав чи інтересів. Для проведення позапланової перевірки необхідно є згода ДРСУ, що значно затягує проведення перевірки. У Польщі ж позаплановий захід проводиться без будь-яких погоджень.

	<p>ліцензування звітності, подання якої передбачено ліцензійними умовами, без поважних причин, що унеможливають її подання і настання яких не залежить від волі ліцензіата, та повідомлення про них органу ліцензування - з метою перевірки додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов у відповідній частині;</p> <p>7) реалізація загрози життю чи здоров'ю людей, навколишньому природному середовищу або державній безпеці та ін.</p> <p>Позапланова перевірка додержання ліцензіатом вимог ліцензійних умов з підстав, передбачених пунктами 2, 4 та 5 здійснюється лише за наявності погодження Державної регуляторної служби України.</p>		
Відповідальність	<p>1.Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення – 850-1700 грн.</p> <p>2.Порушення правил ведення первинного обліку відходів, подання з порушенням строків чи неподання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів – 51 -85 грн.</p> <p>3.Порушення встановлених</p>	<p>1.Неведення обліку, ведення з порушенням строків або зазначення неправдивої інформації – 5000 злотих.</p> <p>2.Збір відходів без дозволу чи з порушенням його умов – 1000-1 000 000 злотих.</p> <p>3.Транспортування небезпечних відходів без дозволу – 2000 – 10 000 злотих.</p>	<p>Штрафи за поводження з небезпечними відходами в Україні не стримують від скоєння правопорушення. Крім того, в Україні не реалізується в повній мірі принцип невідворотності покарання. Через мораторій на проведення перевірок у 2017 році, ускладнений загальний порядок проведення перевірок, корумпованість системи контролю багато підприємств залишаються непокараними.</p>

	<p>правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення, утилізації відходів – 34-85 грн.</p>		
--	---	--	--

Вже згадуваною Директиво про відходи передбачено, що держави-члени повинні вжити всіх необхідних заходів, щоб утворення, збір, перевезення небезпечних відходів, так само як його зберігання та обробка проводилася в умовах, що забезпечують захист довкілля та здоров'я людей. Однак, контроль за небезпечними відходами, який організований в Україні не дає можливості цього зробити.

Перш за все, неприпустимою є ситуація, коли повноваження щодо видачі ліцензії та контролю за ліцензійними умовами зосереджені в одному органі державної влади. Тому, в Польщі, на відміну від нашої держави, такі обов'язки розділені між двома органами: маршалком воєводства, який видає дозвіл на поводження з небезпечними відходами та інспекцією з охорони навколишнього природного середовища. Неефективною є й сама процедура проведення позапланових перевірок Мінприроди, адже останні можуть проводитися лише за згодою ДРСУ.

Таким чином, Міністерство позбавлене можливості невідкладно реагувати на порушення законодавства. У Польщі ж метою позапланового заходу контролю є якнайшвидша перевірка інформації, наведеної в скарзі чи зверненні особи. У зв'язку з цим, контролюючий орган жодних погоджень не потребує.

Суттєво від національних відрізняється і розмір штрафів, який настає у разі порушення законодавства про відходи у Польщі. Їх розмір кардинально відрізняється від того, який передбачений українським законодавством за аналогічні правопорушення. Таким чином, санкції за недотримання правил поводження з небезпечними відходами в Україні не стримують від скоєння правопорушення. Крім того, в Україні не реалізується принцип невідворотності покарання. Через періодичний мораторій на проведення перевірок, ускладнений загальний порядок їх проведення, корумпованість системи контролю багато підприємств залишаються непокараними.

Зрозуміло, що просте копіювання положень іноземного законодавства не призведе до очікуваних змін, адже важливим є врахування особливостей національної правової системи та фактичного стану правозастосування. Втім, для реформування та налагодження системи належного управління небезпечними відходами в Україні важливо брати до уваги досвід європейських держав, адаптуючи його до специфіки національного законодавства.



## Розділ 4. Зміни, що необхідні Україні

За останніми даними ВООЗ, смертність викликана екологічними факторами в Україні дорівнює близько 140 тис. чол. в рік<sup>22</sup>. Тому, без швидких та рішучих дій, які вочевидь викличуть супротив у різноманітних зацікавлених сторін, якість та тривалість життя українців під загрозою. Тому, для вирішення проблеми неналежного поводження з небезпечними відходами пропонуємо такі зміни у два етапи:

### *Перший етап*

На першому етапі необхідно:

- Усунути посередника між утворювачем відходів та підприємством, яке здійснює кінцеву операцію поводження з небезпечними відходами (перероблення, знешкодження тощо).
- Запровадити облік небезпечних відходів та звітність за результатами проведених операцій. Створити публічний електронний реєстр підприємств у сфері поводження з небезпечними відходами.
- Запровадити перевірку наявності матеріально-технічної бази у здобувача ліцензії.
- Посилити адміністративну та кримінальну відповідальність.

### *Усунення посередника між утворювачем відходів та підприємством, яке здійснює кінцеву операцію поводження з небезпечними відходами*

У тендерах на кінцеві операції поводження з небезпечними відходами беруть участь так звані ліцензіати-посередники, які не маючи ліцензій на кінцеві операції (перероблення, знешкодження, утилізацію тощо), уклали договір з кінцевим ліцензіатом, якому вони завідомо не планують передавати зібрані відходи. Як наслідок у вартість послуг ліцензіати-посередники включають лише ціну за збирання та перевезення відходів та стають переможцями в тендерах. Таким чином, підприємства, які справді мають необхідне обладнання та ліцензію на кінцеві операції не працюють, а зібрані посередниками небезпечні відходи потрапляють у довкілля або роками зберігаються на сумнівних складах.

Для уникнення таких ситуацій в проекті нового закону «Про відходи» слід передбачити обов'язок утворювачів відходів передавати небезпечні відходи лише тим підприємствам, які мають матеріально-технічну базу і ліцензію на кінцеву операцію поводження з ними (переробку, утилізацію, знешкодження, видалення та ін.), крім тих видів відходів, щодо поводження з якими в Україні відсутні технології з переробки.

Таке положення виключить право участі в тендері проміжних ліцензіатів та можливість демпінгування ними цін. Таким чином, буде конкуренція між кінцевими ліцензіатами, а також і ліцензіатами-посередниками, що буде чесно по відношенні, як до одних, так і до інших. Або Мінприроди видати рекомендації щодо проведення закупівель послуг з переробки, знешкодження небезпечних відходів.

Супротив слід очікувати від тих підприємств, які мають ліцензії лише на збирання, перевезення та зберігання відходів, адже вони залежатимуть від утворювачів та кінцевих ліцензіатів, які на власний розсуд обиратимуть ліцензіата-посередника.

### *Запровадження обліку небезпечних відходів та звітності за результатами проведених операцій. Створення електронного публічного реєстру підприємств у сфері поводження з небезпечними відходами*

На сьогодні зі звітної документації існують лише декларації про утворення відходів та статистичний звіт. Перший ведеться деякими утворювачами відходів (Пзув яких становить від 50 до 1000 од.) та подається до ОДА. Декларація містить інформацію про обсяги утворення,

<sup>22</sup> <http://apps.who.int/gho/data/node.main.162?lang=en>

вид відходів, клас небезпеки та кому такі відходи передано. Втім, багато підприємств не подають декларації про відходи, оскільки не знають про наявність відповідного обов'язку, а штрафи за неподання відповідної декларації є мізерними.

Іншим звітним документом є статистичний звіт за формою №1 відходи, який ведеться як утворювачами відходів так і ліцензіатами. Подається він до органів державної статистики. У даному звіті зазначається про обсяги утворення, кількість переданих відходів, залишок на кінець року. Інформація про те, кому відходи передаються та для яких операцій в звіті відсутня.

Таким чином, перерахована документація не дає можливості відстежити, кому підприємство передає відходи, чи отримало останнє такі відходи та для яких операцій. Відтак, неможливо відстежити рух відходів від утворювачів до кінцевого ліцензіата. Тому, важливо запровадити ефективний облік та звітність небезпечних відходів. Для цього можна взяти за основу спосіб обліку відходів, що діє в Польщі. Так, при передачі небезпечних відходів іншій особі утворювач зобов'язаний скласти картку передачі відходів. Остання складається у відповідній кількості примірників - по одному для кожного власника відходів, що їх приймає. Особа, яка приймає відходи повинна підтвердити їх прийняття на картці передачі відходів, невідкладно після їх отримання.

Крім того, важливо запровадити електронну звітність утворювачів відходів та ліцензіатів перед контролюючим органом. Звітна інформація повинна стосуватися обсягів утворення відходів, інформації про передачу відходів (обсяги передачі, підприємство, яке прийняло, перевізника відходів та операції для яких передано), інформації про операції, які відбулися з небезпечними відходами. Така інформація повинна відповідати тій, що міститься в картці передачі відходів. Крім того, на основі електронної звітності повинен бути сформований електронний публічний реєстр, який би містив інформацію щодо кожного підприємства відносно їх діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами.

Запровадження обліку небезпечних відходів та звітності сприятиме контролюючим органам належно здійснювати контроль за ланцюгом переміщення небезпечних відходів, а відтак стимулюватиме підприємства на ринку небезпечних відходів дотримуватися вимог законодавства. Крім того, такий облік допоміг би здійснити оцінку того, чи достатньо в підприємства потужності для здійснення операцій з тією кількістю відходів, яка була ним прийнята. Публічний реєстр посилив би соціальну відповідальність бізнесу та спроможність населення здійснювати громадський контроль за еколого-небезпечними підприємствами, які функціонують на їх території.

Супротив слід очікувати від недобросовісних підприємств, які звикли працювати поза будь-яким контролем з боку держави.

#### *Перевірка наявності матеріально-технічної бази перед видачою ліцензії та при зміні місця фактичної діяльності*

Під час видачі ліцензії Мінприроди не наділене повноваженнями перевіряти, чи заявлена підприємством матеріально-технічна база є в наявності за місцем здійснення господарської діяльності. Воно лише встановлює документальний факт наявності такого обладнання, який може не відповідати дійсності. Таким чином, слід внести зміни до Ліцензійних умов, передбачивши обов'язок Мінприроди здійснити перевірку за вказаним місцем фактичної діяльності на предмет наявності заявленої матеріально-технічної бази та її спроможності здійснювати операції, на які видається ліцензія.

Крім того, згідно діючої процедури, при зміні фактичного місця діяльності підприємства, останнє має лише письмово повідомити протягом місяця Мінприроди про таку зміну. Втім, з метою гарантування наявності у такого підприємства тої ж матеріально-технічної бази за новим місцезнаходженням, слід передбачити також обов'язок Мінприроди здійснити

позапланову перевірку на підставі повідомлення про зміну фактичного місця здійснення діяльності.

Встановлення у Мінприроди обов'язку перевірки матеріально-технічної бази перед видачою ліцензії та при зміні місця фактичної діяльності виключить діяльність тих підприємств, які володіють матеріально-технічною базою лише на папері, та забезпечить гарантування наявності такої бази у всіх підприємств, яким видано відповідні ліцензії.

Супротив слід очікувати від недобросовісних заявників на одержання ліцензії, які подають документи, не маючи в наявності матеріально-технічної бази, оскільки вони розумітимуть, що не зможуть одержати ліцензію після проведення перевірки наявності в натурі за заявленим фактичним місцем здійснення діяльності. Також передбачається супротив і від тих ліцензіатів, які продають матеріально-технічну базу при зміні фактичного місця здійснення діяльності, не маючи наміру реально продовжувати діяльність у сфері поводження з небезпечними відходами, а використовують наявну в них ліцензію лише для торгівлі документами (участь в тендерах, укладення договорів, підписання актів надання послуг у сфері поводження з небезпечними відходами).

### *Посилення адміністративної та кримінальної відповідальності*

В Україні низькі штрафи за порушення законодавства у сфері поводження з відходами, які не забезпечують виконання зобов'язань суб'єктами господарювання та не виконують превентивної функції. Так, за недотримання правил поводження з небезпечними відходами особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності за ст. 82 КУпАП «Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення».

Як бачимо, ця стаття не конкретизує діяльність у сфері поводження з небезпечними відходами, що є суттєвим недоліком. Небезпечні відходи несуть більшу суспільну небезпеку через свої властивості, аніж, приміром, побутові відходи. Таким чином, штрафи за порушення операцій під час поводження з небезпечними відходами повинні бути більшими.

Тому, для співвідношення між небезпекою, яку становлять небезпечні відходи з відповідальністю за порушення правил поводження з ними є два варіанти дій:

- збільшити відповідальність за порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення.
- додатково передбачити сувору відповідальність за порушення вимог щодо поводження з небезпечними відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення.

Відповідальність, передбачену Кодексом про адміністративні правопорушення, за діяння вчинені юридичною особою несе лише її працівник. Хоча в більшості випадків вигоду отримує саме підприємство, яке економить на дотриманні природоохоронних заходів. Тому, порушення законодавства від покарання останнього юридичною особою не припиняться. Таким чином, в проекті нового закону «Про відходи» слід передбачити покарання для юридичних осіб за неналежне поводження з небезпечними відходами, якщо від таких незаконних дій юридична особа отримала матеріальну вигоду.

Перегляду потребують й положення, які передбачають кримінальну відповідальність у сфері поводження з відходами. Всі статті, які стосуються порушення правил поводження з відходами пов'язані із заподіяння шкоди довкіллю (забруднення повітря, води, ґрунту), а також життю та здоров'ю людей. Через неефективний контроль з боку держави, довести такий причинно-наслідковий зв'язок буває складно. Крім того, не конкретизується відповідальність ліцензіатів, які зобов'язані дотримуватися додаткових вимог, передбачених ліцензійними умовами. Тому, слід передбачити окрему статтю в Кримінальному кодексі, яка передбачатиме кримінальну

відповідальність ліцензіата за порушення ліцензійних умов щодо поводження з небезпечними відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення.

Важливим також є передбачення суворої відповідальності посадових осіб Міністерства екології та природних ресурсів, які видають ліцензії на поводження з небезпечними відходами підприємствам, які не мають необхідної матеріально-технічної бази.

Посилення відповідальності у сфері поводження з небезпечними відходами є важливим елементом забезпечення правопорядку у сфері небезпечних відходів. Суворі санкції мають запобіжний характер та покликані попередити вчинення правопорушення, укріпити законність у суспільстві. Покладення відповідальності на юридичних осіб дозволить карати безпосередніх порушників екологічних вимог пропорційно тій вигоді, яку вони одержали, а не «шукати крайнього». Однак, все це буде мати очікуваний ефект лише за умов належного контролю з боку органів державної влади. Супротив слід очікувати від всіх підприємств у сфері поводження з відходами, які допускають можливість порушення ними законодавства.

### *Другий етап*

На другому етапі необхідно:

- Розмежувати повноваження з видачі ліцензії та контролю за дотриманням ліцензійних умов.
- Розширити та змінити підстави для анулювання ліцензії.

### *Розмежувати повноваження з видачі ліцензії та контролю за дотриманням ліцензійних вимог*

Ліцензія на поводження з небезпечними відходами в Україні видається Мінприроди. Воно ж уповноважене й здійснювати контроль за дотриманням ліцензійних умов. Тому, при порушенні законодавства при видачі ліцензії Мінприроди, останнє не буде вказувати на такі порушення при здійсненні планового чи позапланового контролю.

Таким чином, необхідно позбавити Міністерство функції контролю за дотриманням ліцензійних умов. Така позиція закріплена й у Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю), що затверджена КМУ від 18 грудня 2017 року. Останньою передбачається позбавлення функції із здійснення контролю міністерств на другому етапі реалізації Стратегії. На разі, в Україні відсутній орган який би ефективно виконував функцію контролю за дотриманням ліцензійних умов у сфері поводження з небезпечними відходами. Втім, ЕПЛ долучена до процесу реформування системи природоохоронного контролю, в рамках якого планується створити новий орган природоохоронного контролю.

Тому, при врахуванні ключових пропозицій ЕПЛ до створення нового органу, останній міг би відповідати за перевірку дотримання ліцензійних умов у сфері поводження з небезпечними відходами поряд із дотриманням природоохоронного законодавства. Це б не суперечило змісту діяльності контролюючого органу, адже ліцензійні умови містять чимало вимог до місць зберігання чи розміщення небезпечних відходів, об'єктів оброблення небезпечних відходів, вимог до небезпечних відходів, які підлягають знешкодженню, захороненню чи видаленню. Все це передбачено для запобігання негативного впливу небезпечних відходів на довкілля.

Отже, положення ліцензійних умов тісно пов'язані із вимогами природоохоронного законодавства, за дотриманням якого і створюється новий природоохоронний орган в Україні. Крім того, при передачі повноважень щодо контролю за дотриманням ліцензійних умов, варто скасувати необхідність одержання будь-яких погоджень на проведення позапланових заходів контролю, що не дають можливості невідкладно реагувати на виявлені порушення.

Слід зазначити, що в Польщі видача дозволу на поводження з небезпечними відходами та контроль за дотриманням умов такого дозволу розділені між двома різними органами. Так, дозвіл видає маршалок воєводства, в той час, як контролює інспектор з охорони навколишнього середовища. Крім того, останній контролює не лише за дотриманням умов дозволу, а й за відповідність господарської діяльності вимогам природоохоронного законодавства.

Розмежування повноважень по видачі ліцензії та контролю за ліцензійними умовами є важливим, адже це дасть змогу усунути суб'єктивний фактор при здійсненні позапланових перевірок Мінприроди, а також стимулюватиме останнє відповідально ставитися до процесу видачі ліцензії, перевірки спроможності підприємства виконувати заявлені на одержання ліцензії операції. Супротив слід очікувати від Мінприроди, яка навряд чи підтримуватиме законодавчі пропозиції щодо позбавлення їх контрольних повноважень.

### *Розширення та зміна підстав для анулювання ліцензії*

Всі підстави для анулювання ліцензії стосуються в основному порушення ліцензійних умов. Втім, порушення природоохоронного законодавства несе більшу шкоду для довкілля чи здоров'я, аніж, приміром, порушення обов'язку зберігати оригінал документа, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії або ж порушення строку повідомлення органу ліцензування про всі зміни даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про отримання ліцензії.

Таким чином, перелік підстав для анулювання ліцензії слід розширити, передбачивши серед них порушення природоохоронного законодавства. Крім того, слід передбачити таку додаткову підставу для анулювання ліцензії як рішення суду, для забезпечення права зацікавлених осіб звертатися в судовому порядку з вимогою про анулювання ліцензії.

Крім того, підстави для анулювання ліцензії сформульовані не коректно. Так, деякими з них є: акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, акт про повторне порушення ліцензійних умов, акт про виявлення недостовірних даних, акт про відмову у проведенні перевірки. Втім, перераховане фактично є способом оформлення тих чи інших порушень (вимоги до якого повинні бути встановлені законодавством), які самі по собі й мали бути підставами для анулювання ліцензії.

Розширення підстав для анулювання ліцензії, зокрема що стосується порушення природоохоронного законодавства, буде додатковим стимулом дотримуватися не лише ліцензійних умов, а й вимог природоохоронного законодавства, які більш спрямовані на збереження чистого довкілля та здоров'я людей. Також, передбачення такої підстави як рішення суду дасть змогу громадськості звертатися до суду про анулювання ліцензії та сприятиме уникненню постановлення необґрунтованих рішень з підстав виключності (дискреційності) повноважень Мінприроди по анулюванню ліцензії. Супротив слід очікувати від всіх підприємств, які одержали ліцензію на поводження з небезпечними відходами.

### **Висновки**

Враховуючи вищенаведене, поводження з небезпечними відходами в Україні викликає серйозне занепокоєння. В нашій державі відсутній баланс між інтересами суспільства, довкілля та інтересами бізнесових кіл. В той час, коли підприємства без жодних технологій продовжують заробляти на небезпечних відходах, якість довкілля та умови нашого життя значно погіршуються.

Законодавство у сфері поводження з небезпечними відходами, як і у сфері охорони навколишнього природного середовища загалом, не спрямоване на попередження проблем пов'язаних із захистом права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Ускладнює ситуацію і відсутність належного контролю та нагляду у цій сфері. Брак чіткого законодавства, яке б гарантувало роботу на ринку лише тих підприємств, які справді здатні забезпечити належне

поводження з небезпечними відходами, декларативність багатьох норм, неадекватне правозастосування віддаляють нашу державу від членства в Європейському Союзі. Втім, створення належних та гідних умов життя, гарантування безпечного довкілля не повинні опиратися лише на зобов'язання, взяті нашою державою згідно з Угодою про асоціацію. Такий обов'язок держави в першу чергу випливає з Конституції України, відповідно до якої людина, її життя та здоров'я визнаються вищою соціальною цінністю. Однак, таке положення нівелюється, якщо держава не гарантує, щоб утворення, збір, перевезення небезпечних відходів, так само як їх зберігання та обробка проводилися в умовах, що забезпечують захист здоров'я та довкілля людей

Тому, з метою недопущення непоправної шкоди для довкілля та суспільства, приведення законодавства до європейських стандартів, створення ефективного механізму контролю, посилення відповідальності нагальною є потреба кардинального реформування системи управління небезпечними відходами з усуненням ризиків будь-яких зловживань як з боку суб'єктів господарської діяльності, так і органів державної влади.