Проект фінансується Європейським Союзом

Проект впроваджується Міжнародною благодійною організацією «Екологія – Право – Людина» у партнерстві з Громадською організацією «Екологічні ініціативи»

ВІДХОДИ В УКРАЇНІ. КОРОТКИЙ АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ПРОБЛЕМАТИКИ

Зміст публікації є виключною відповідальністю
МБО «Екологія–Право–Людина» і жодним чином не може вважатися таким,
що відображає погляди Європейського Союзу.

1. Заборона захоронення непереоблених відходів

Відповідно до п. і ч.1 ст. 32 ЗУ "Про відходи" з 1 січня 2018 р. захоронення непереоблених (необроблених) побутових відходів забороняється". Тобто відходи, які підлягають вторинній переробці (скло, папір, пластмаса та ін.) повинні збиратися окремо, змішані відходи досортовуватися на сміттєсортувальних лініях та передаватися на переробку.

Однак, в законодавстві відсутній обов'язок громадян роздільно збирати та сортувати відходи, що необхідно для ефективної реалізації ст. 32 ЗУ "Про відходи". Крім того, в Україні немає достатніх потужностей для реалізації в повній мірі заборони захоронення непереоблених побутових відходів.

Так, за даними Мінрегіону станом на 2016 рік, в Україні роздільний збір відходів запроваджений в 575 населених пунктах з близько 30 тис, наявні лише 22 сортувальні лінії. Крім того, здійснює роботу один сміттєспалювальний завод. В результаті, у 2016 році лише 5,8% усього сміття в Україні було утилізовано: 2,71% – спалили, а 3,09% – відправили на перероблення. Більша ж частина всіх відходів потрапила на сміттєзвалища. Це свідчить про те, що в Україні немає достатніх потужностей для реалізації в повній мірі заборони захоронення непереоблених побутових відходів. Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування повинні забезпечити належну інфраструктуру та логістику роздільного збору та переробки відходів.

2. Повноваження контролю органів місцевого самоврядування

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про відходи", "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачає повноваження органу місцевого самоврядування здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи. Втім, законом не визначено конкретної сфери в якій орган місцевого самоврядування вправі здійснювати контроль та які заходи правового реагування він має право вживати за результатами такого контролю. Таким чином, контроль ОМС у сфері поводження з відходами зводиться до перевірки дотримання правил благоустрою території населеного пункту (засмічення території, дотримання заборони спалення відходів, улаштування майданчиків для збору та зберігання відходів, укладення договір на вивіз відходів та ін). Накладати штрафи за такі порушення має право адміністративні комісії відповідних рад. У разі ж виявлення порушень, які виходять за межі контрольних повноважень органу місцевого самоврядування, передача відповідних матеріалів на розгляд інших органів державної влади не матиме жодних правових наслідків, оскільки такому органу слід спершу зробити позапланову перевірку, яка проводиться лише за зверненням фізичної особи.

Таким чином, слід на законодавчому рівні визначити конкретну сферу контролю органу місцевого самоврядування, порядок здійснення такого контролю, а також визначити які заходи реагування орган місцевого самоврядування вправі вжити за наслідками виявлених порушень, а також порядок взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими контролюючими органами.

3. Правові колізії у сфері поводження з небезпечними відходами

3.1 Ліцензія на поводження з небезпечними відходами в Україні видається Міністерством екології та природних ресурсів. 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 Стратегію 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.

Наразі 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 - Державну природоохоронну службу України. 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.

3.2 Ст. 32 Закону України “Про відходи” встановлює заборону передачі чи продажу відходів тим, хто не може забезпечити утилізацію чи видалення відходів екологічно безпечним шляхом. Водночас, ст. 34 передбачає обов’язок суб’єкта господарювання, в якого є хоча б один об’єкт поводження з небезпечними відходами передавати їх підприємствам, що мають ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з відходами протягом 1 року. Перелік таких операцій є значно ширшим ніж утилізація чи видалення відходів та крім того включає збирання, зберігання, сортування, оброблення, знешкодження й захоронення.

Таким чином, у тендерах на кінцеві операції поводження з відходами беруть участь перевізники, які не мають ліцензії ні на утилізацію, ні на видалення небезпечних відходів, а лише фіктивний договір з кінцевим ліцензіатом. Таким чином, небезпечні відходи в кінцевому результатів опиняються в довкілля.

Для уникнення таких ситуацій в законі “Про відходи” слід передбачити обов’язок утворювачів відходів передавати небезпечні відходи лише тим підприємствам, які мають ліцензію на кінцеву операцію поводження з ними (переробку, утилізацію, знешкодження, видалення та ін.).

4. Відсутність порядку видачі дозволу на операції у сфері поводження з відходами

Суб’єкти господарювання, діяльність яких призводить до утворення відходів зобов’язані одержувати дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами. Такий дозвіл повинен видаватися Департаментами екології та природних ресурсів відповідних обласних державних адміністрацій. Однак, близько 2 років такий дозвіл отримати суб’єкт господарювання не має змоги, оскільки відсутній порядок видачі такого дозволу (де б вказувалося про перелік та вимоги до документів, які необхідно подавати, строки розгляду таких документів, форма дозволу та ін.) Тому, підприємства, діяльність яких призводить до утворення великих обсягів відходів, працюють без необхідних дозволів, які покликані забезпечити зменшення обсягів утворення відходів та сприяти використанню найкращих практик поводження з ними.

5. Відповідальність

У Верховній Раді України наразі зареєстровано законопроект №6730 та №8026, які стосуються підвищення штрафів за порушення вимог природоохоронного законодавства, в тому числі й законодавства у сфері поводження з відходами. Однак, через відсутність ефективного контролю підвищення штрафів не дасть очікуваного результату, адже необхідним є дотримання принципу “невідворотності покарання”. Наприклад, у сфері поводження з відходами тваринництва, де передбачені суворі штрафи протягом 2016-2017 років жодну особу не притягнуто до відповідальності за порушення вимог. Причина цьому, на жаль, не дотримання законодавства всіма суб’єктами, а мораторій на проведення планових перевірок, що діяв упродовж останніх двох років.

Іншим прикладом є притягнення до відповідальності осіб за засмічення території. Так, у Тернополі протягом останніх трьох років за засмічення території притягнуто 23 особи, в Ужгороді - 45, в Києві - 420 осіб, в Сумах - 140, у Миколаєві- 1454 особи, у Луцьку - 44, у Львові (за винятком одного району) - 781 особу, у Кропивницькому - 97. Такий низький рівень притягнення до відповідальності зумовлений фактичною відсутністю контролю за дотриманням правил благоустрою. На сьогодні, закон покладає такий обов'язок на працівників Національної поліції та посадових осіб, уповноважених на те виконавчими комітетами сільських, селищних та міських рад. Варто зазначити, що більшість повноважень Національної поліції спрямовані на досудове розслідування кримінальних правопорушень, регулювання дорожнього руху та контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками. Зрозуміло, що контроль за дотриманням благоустрою населеного пункту не є основним пріоритетом їхньої діяльності. Разом з тим, Закон України "Про відходи" контроль за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з відходами покладає саме на органи місцевого самоврядування. З цією метою, в більшості населених пунктах утворюються Інспекції з благоустрою, які покликані виявляти порушників та складати протоколи про адмінправопорушення, в тому числі й за засмічення території. Втім, далеко не у всіх містах, не кажучи про села й селища, такі Інспекції створені. Звідси й цифри, які навряд чи відображають реальний стан благоустрою.