

Зуєв В. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Академії митної служби України

ПРИНЦИП РОЗШИРЕНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВИРОБНИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВІДХОДИ

Анотація. У статті розглянуто особливості імплементації до законодавства України про відходи принципу розширеної відповідальності виробника, загальні засади такої відповідальності, а також основні напрямки та шляхи вдосконалення національного законодавства в цій сфері.

Ключові слова: відходи, право поводження з відходами, екологічна безпека, принципи екологічного права, принцип розширеної відповідальності виробника.

Постановка проблеми. Розвиток та формування сучасного національного екологічного законодавства супроводжуються активним вивченням міжнародного досвіду та запровадженням до нього найкращих світових та закордонних практик. Однією з підгалузей екологічного права, яка наразі відчуває значний вплив міжнародного законодавства, є право поводження з відходами. Крім того, проведення активної роботи із вдосконалення законодавства відбувається в рамках євроінтеграційних процесів, що реалізуються в Україні, впливають з її міжнародних зобов'язань та вимагають відповідної теоретичної роботи в цій сфері. Одним із актуальних питань вдосконалення законодавства про відходи є запровадження розширеної відповідальності виробника, яка представляє собою засіб підтримки розробки та виробництва товарів, що повністю враховує та полегшує ефективне використання ресурсів впродовж усього їхнього життєвого циклу, включаючи їх відновлення, повторне використання, розбирання та утилізацію без шкоди для вільного обігу товарів на внутрішньому ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї теми дає підстави стверджувати, що питання відповідальності в екологічному праві вже були предметом цілого ряду досліджень як загальних проблем екологічного права, так і спеціальних досліджень у сфері юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Зокрема, можна виділити роботи В. І. Андрейцева, А. Г. Бобкової, С. Б. Гавриша, А. П. Гетьмана, М. В. Краснової, І. І. Митрофанова, Б. Г. Розовського та інших вчених. Разом з тим слід зазначити, що концепція розширеної відповідальності виробника має дещо відмінний характер, який пов'язаний, насамперед, із створенням ефективної системи поводження з відходами, знаходиться на стику екологічних, господарських, податкових відносин. Зважаючи на вищевикладене, можна констатувати, що наявні роботи саме з цієї проблематики мають епізодичний характер та не створюють стрункої, логічної та послідовної системи.

З урахуванням вищевикладеного **метою статті** є аналіз засад розширеної відповідальності виробника з метою формування теоретичних наукових підходів щодо зменшення обсягу утворення відходів, забезпечення їх вторинної переробки, забезпечення їх утилізації, а також рекомендацій щодо їх практичної реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підписання в березні 2014 року політичної частини Угоди про асоціацію

між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода), а в червні 2014 року її економічної частини цієї Угоди вимагають від України здійснення цілого ряду кроків, спрямованих на її виконання, які змінюють, уточнюють, а також доповнюють основні політичні, економічні, соціальні, екологічні орієнтири та встановлюють строки їх виконання. У повній мірі зазначене відноситься й до сфери поводження з відходами. Так, у Главі 6 Угоди «Навколишнє середовище» міститься цілий ряд положень щодо розвитку співробітництва з питань охорони навколишнього середовища, посилення природоохоронної діяльності, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям.

Зокрема, у контексті поводження з відходами, у статті 361 Угоди передбачено, що управління відходами та ресурсами є одним з головних напрямків співробітництва, а статтею 363 визначено, що: «Поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до Додатка ХХХ до цієї Угоди» [1]. Заходи, передбачені Додатком ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво», визначають широке коло питань, які необхідно вирішити Україні протягом визначеного часу. Зазначений додаток передбачає імплементацію європейського законодавства не в повному обсязі, а лише започаткування національного правового регулювання відповідно до духу та букви *acquis communautaire*. Однак, імплементація цих положень є наріжним каменем щодо подальшого поступу України на шляху до її євроінтеграції. Так, у сфері поводження з відходами на цьому етапі заплановано імплементація лише 3 основних Директив:

- Директиви № 2008/98/ЄС про відходи;
- Директиви № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003;
- Директиви № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС [2].

Саме ці документи мають надзвичайно велике методологічне, ціннісно-політичне значення та нормотворче значення, яке на довгий час визначає шляхи розвитку національного законодавства про відходи.

Одним з напрямків імплементації Директиви № 2008/98/ЄС про відходи, яка за своєю суттю є рамковим документом у сфері поводження з відходами в країнах ЄС, є встановлення механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника, протягом 5 років з дня набрання чинності Угодою [2].

Виконання цього зобов'язання створює передумови для розгляду питань як у теоретичній та практичній площині. Так,

принцип «забруднювач платить» (в його дещо іншій термінологічній конструкції) знайшов своє відображення в екологічному законодавстві України. Так, у статті 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» серед принципів охорони навколишнього природного середовища визначено такі як «безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності» та «встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України» [3]. Вказані принципи за своїм змістом фактично є реалізацією принципу «забруднювач платить», а отже його імплементація матиме, скоріше за все, процедурний характер, який стосуватиметься забезпечення механізму повного покриття витрат, пов'язаних із поводженням з відходами.

Дещо інша ситуація виникає з імплементацією принципу розширеної відповідальності виробника. Поява зазначеного принципу, який наразі стає одним із базових принципів поводження з відходами, обумовлена процесами підвищення соціальної відповідальності бізнесу, збільшенням екологічної складової виробництва та споживання, розвитком екологічного світогляду людини, а також усвідомленням глобальності екологічних проблем. Пошук оптимальної моделі вирішення проблем накопичення відходів призвів до появи теоретичної моделі, за якої тягар та витрати на вирішення проблеми відходів покладався не на споживача або владу, а на виробника відходів. Зазначена модель повинна була забезпечити більшу увагу виробників до екологічності продукції, яка ними виробляється, мінімізувати її негативний екологічний вплив, а також створювати систему вторинної переробки виробленої продукції. Вона спочатку пройшла апробацію в окремих країнах та на окремих групах товарів, та позитивно себе зарекомендувала, що зрештою призвело до нормативного закріплення її засад на рівні ЄС.

На відміну від Директиви № 2008/98/ЄС про відходи Закон України «Про відходи» не містить не тільки принципу розширеної відповідальності виробника, але й засад для його комплексної реалізації. Хоча при цьому слід відмітити, що окремі його елементи в законодавстві присутні. Так, у статті 17 цього закону з моменту його прийняття було передбачено, що: «Підприємства, установи та організації усіх форм власності у сфері поводження з відходами зобов'язані: ... б) забезпечувати приймання та утилізацію використаних вітчизняних та імпортованих пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилася продукція підприємств, установ чи організацій, або укладати угоди з відповідними організаціями на її збирання та утилізацію» [4]. Зазначене положення знаходило своє відображення ще в одній статті Закону, а саме в пункті «г» статті 31, де визначалось, що «З метою запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та стимулювання впровадження маловідходних технологій Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади в межах своєї компетенції здійснюють: ... г) розроблення системи поводження з імпортованими пакувальними матеріалами і тарою».

Наразі зазначене положення значно розширено з урахуванням тривалого процесу вивчення закордонного досвіду та імплементації європейського законодавства. Зокрема, спочатку у 2010, а потім у 2012 році збільшено перелік об'єктів, щодо яких повинні бути створені відповідні системи поводження з відходами. Так, у діючій редакції Закону: «З метою запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та стимулювання впровадження маловідходних технологій Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади в межах своєї компетенції здійснюють: ...

г) розроблення та впровадження системи поводження з пакувальними матеріалами і тарою; системи збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив); системи збирання, заготівлі та утилізації зношених шин, резинотехнічних виробів та відходів резинотехнічного виробництва; системи заготівлі та утилізації непридатних до використання транспортних засобів; системи збирання та утилізації електричного та електронного обладнання; системи збирання, видалення, знешкодження, утилізації відходів, що утворюються в процесі медичного обслуговування, ветеринарної практики, пов'язаних з ними дослідних робіт» [4].

Таким чином, у національному законодавстві визначено необхідність виокремлення 7 груп відходів, стосовно яких необхідно розробити ефективні системи поводження з ними. Саме стосовно цих груп продукції й є логічним залучення виробника до вирішення проблем їх утилізації після закінчення їх життєвого циклу, у тому числі відповідно до практики Європейського Союзу.

Отже, виникає необхідність щодо розвитку цих положень шляхом подальшої імплементації вимог Директиви № 2008/98/ЄС про відходи у сфері застосування розширеної відповідальності виробника. Слід відмітити, що зазначена Директива встановлює лише загальні засади розширеної відповідальності виробника. Так, відповідно до її вимог держави мають право для посилення повторного використання, запобігання, переробки та іншого виду утилізації відходів вжити законодавчих чи незаконодавчих заходів, щоб кожна фізична чи юридична особа, яка за родом діяльності розвиває, оброблює, має справу, продає чи імпортує продукти (виробник продукту), мала розширену відповідальність виробника.

Зазначені заходи можуть включати прийняття повернутих продуктів та відходи, що лишилися після їх використання, подальше управління відходами та фінансову відповідальність за таку діяльність. Ці заходи можуть включати зобов'язання надати публічно доступну інформацію, що стосується міри, до якої продукт може бути повторно використаний та утилізований [5].

При цьому держава має право вжити заходів для заохочення розробки продуктів для зменшення їхнього впливу на довкілля та вироблення відходів, та простежити, щоб утилізація та ліквідація продуктів, що перетворилися на відходи, відбувалися у відповідності з вимогами щодо дотримання ієрархії поводження з відходами та охорони навколишнього природного середовища та здоров'я населення. Зазначені заходи можуть бути спрямовані на стимулювання розвитку, виробництва та просування продукції багаторазового використання, технічно тривалої та придатної для належної та безпечної переробки після того, як вона перетвориться на відходи, та ліквідація якої не шкодить довкіллю. При цьому повинні бути враховані технічні можливості, економічна доцільність, загальний екологічний та соціальний вплив та наслідки для здоров'я людини, а також належне функціонування внутрішнього ринку.

Таким чином, саме ці положення і підлягають своєму відображенню в Законі України «Про відходи». З нормотворчої точки зору реалізація цього може відбуватись шляхом включення основних положень до різних статей цього закону або (що вбачається більш доцільним) включенням до тексту закону окремої статті «Обов'язки виробників у сфері поводження із відходами окремих видів продукції», яку текстурально можна розмістити за статтею 17 Закону «Обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами».

Крім того, незважаючи на те, що Угода не передбачає негайної імплементації цілого ряду Директив ЄС, які закріплюють особливості поводження з окремими видами відходів та

містять положення щодо порядку реалізації розширеної відповідальності виробника окремих видів продукції, слід вже розробляти нормативні акти в цій сфері, які узгоджуються із їх вимогами. Так, на рівні ЄС діє цілий ряд Директив, які регулюють поводження з окремими видами відходів, та встановлюють вимоги щодо розширеної відповідальності виробника:

– Директива Європейського Парламенту та Ради 94/62 / ЄС від 20 грудня 1994 року про упаковці і пакувальних відходах;

– Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/96 / ЄС із змінами від 27 січня 2003 року про відходи електричного та електронного обладнання (WEEE);

– Директива Європейського Парламенту та Ради 2000/53 / ЄС від 18 вересня 2000 року про відпрацьовані транспортні засоби;

– Директива Європейського Парламенту та Ради 2006/66 / ЄС від 6 вересня 2006 року про батареї і акумулятори та відпрацьовані батареї та акумулятори та скасування Директиви 91/157 / ЕЕС;

– Директива Ради 75/439 / ЕЕС від 16 червня 1975 року щодо утилізації відпрацьованих масел доповнена Директивою 87/101/ЕЕС [6].

Зазначені Директиви регулюють не тільки особливості поводження з окремими видами відходів, але й встановлюють механізми розширеної відповідальності виробника, спрямовані на вирішення проблеми поводження з ними.

Зокрема, цими директивами встановлюються об'єкти оподаткування, умови звільнення від нього, обов'язки щодо організації прийому відходів та їх утилізації, повноваження операторів таких відходів тощо. Зазначені питання підлягають у подальшому вирішенню в національному законодавстві України

Висновки. Проведений аналіз свідчить про те, що наразі Україна має цілий ряд обов'язків щодо імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері поводження з відходами в рамках Угоди про асоціацію. Разом з тим, хоча Угода й передбачає лише впровадження трьох Директив у цій сфері, але реалізація їх положень органічно тягне за собою імплементацію й цілого ряду інших Директив. Одним з таких положень є норми щодо запровадження розширеної відповідальності виробників, яка пролонгує обов'язки виробників окремих видів продукції щодо утилізації цієї або подібної продукції по закінченню її життєвого циклу або (у випадку невиконання виробниками таких обов'язків) акумуляування коштів для вирішення проблем утилізації такої продукції.

Література:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

2. Додаток ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264–ХІІ від 25.06.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про відходи : Закон України № 187/98-ВР від 05.03.1998 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 483.
5. Directive 2008/98/EC of the European parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>.
6. European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31975L0439](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT;Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL ; Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32000L0053; Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006L0066 ; Council Directive 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oils [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <a href=).

Зуев В. А. Принцип расширенной ответственности производителя и перспективы его имплементации в национальное законодательство об отходах

Аннотация. В статье рассмотрены особенности имплементации в законодательство Украины об отходах принципа расширенной ответственности производителя, общие начала такой ответственности, а также основные направления и пути усовершенствования национального законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: отходы, право обращения с отходами, экологическая безопасность, принципы экологического права, принцип расширенной ответственности производителя.

Zuiev V. The principle of extended producer responsibility and the perspectives of his implementation to the national of waste legislation

Summary. The article describes the features of the implementation of the legislation of Ukraine on waste principle of extended producer responsibility, the general principles of such liability, as well as guidelines and ways to improve national legislation in this sphere.

Key words: waste, waste management law, principles of environmental law, environmental safety, principle of extended producer responsibility.