

**ЕКОЛОГІЧНА ТА
ТЕХНОГЕННА БЕЗПЕКА
НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ
УКРАЇНИ.**

**ПРОБЛЕМИ УТИЛІЗАЦІЇ ТА
ВИДАЛЕННЯ ПОБУТОВИХ ТА
ПРОМИСЛОВИХ ВІДХОДІВ
(ЕКОЛОГО-СОЦІАЛЬНІ, ТЕХНІЧНІ ТА ПРАВОВІ
ПРОБЛЕМИ)**

Харків
2016

Державна екологічна академія
післядипломної освіти та управління

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого;

Харківська обласна організація
Всеукраїнської екологічної ліги

Громадська організація «ЕКО»

Науково-виробниче об'єднання «Електр»

**ЕКОЛОГІЧНА ТА ТЕХНОГЕННА
БЕЗПЕКА НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ
УКРАЇНИ. ПРОБЛЕМИ УТИЛІЗАЦІЇ ТА
ВИДАЛЕННЯ ПОБУТОВИХ ТА
ПРОМИСЛОВИХ ВІДХОДІВ
(ЕКОЛОГО-СОЦІАЛЬНІ, ТЕХНІЧНІ
ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ)**

Матеріали міжнародної науково-практичної конференції

(м. Харків, 4-6 жовтня 2016 р.)

За загальною редакцією професора О.І. Бондаря та
професора А.П. Гетьмана

Харків
2016

УДК 628.35; 349.6; 628.24+69.059; 504.064:628.2+504.3.054; 631.95;
628.31; 628.161.1; 504.064; 634.0.61\$ 338.48-6:502.51(477.54)(045);
556.388; 378.147.091.33.-027.22
ББК 67.307(4УКР)

Т33

За зміст та якість матеріалів
відповідальність несуть автори публікацій

Екологічна та техногенна безпека населених пунктів
Т33 України. Проблеми утилізації та видалення побутових та
промислових відходів (еколого-соціальні, технічні та правові
проблеми) : Матеріали міжнародної науково-практичної
конференції (Харків, 4-6 жовтня 2016 р.)/ за заг. ред. О.І.
Бондаря та А.П. Гетьмана – Х. : 2016. – 168 с.

ISBN 978-966-2136-69-2

УДК 628.35; 349.6; 628.24+69.059;
504.064:628.2+504.3.054; 631.95;
628.31; 628.161.1; 504.064; 634.0.61\$
338.48-6:502.51(477.54)(045); 556.388;
378.147.091.33.-027.22
ББК 67.307(4УКР)

ISBN 978-966-2136-69-2

© Харківська обласна організація
Всеукраїнської екологічної ліги

ЗМІСТ

Бондар О. І., Филипчук В. Л., Курилюк М. С., Айайа Анісфіок Глибоке очищення води у фільтраційно-регенераційних біоплато гідропонного типу.....	7
Гетьман А.П., Лозо В.И. ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ЕС В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ УКРАИНЫ.....	14
Размстаєв С. В., Стрельник В. В. Питання правого регулювання системи внутрішнього екологічного контролю на підприємствах видобувної галузі	22
Бондар О. І., Канцурак В. В., Машков О. А.Комплексний підхід до екологічної безпеки на основіаерокосмічного моніторингу навколишнього природногосередовища та техногенно небезпечних об'єктів	28
Гончаренко Д. Ф., Гармаш А. А. КАНАЛИЗАЦИОННЫЕ ТОННЕЛИ ХАРЬКОВА – ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	31
Юрченко В. А., Лебедева Е. С., Коваленко А. В. СНИЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОПАСНОСТИ ВЫБРОСОВ СЕРОВОДОРОДА ИЗ КАНАЛИЗАЦИОННЫХ СЕТЕЙ	34
Позняк Е. В. ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО ВИХОВАННЯв Україні	43
Леонідова О. В. ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ВІДХОДІВ	52

высших водных растениях. Гидробиологические процессы в водоемах / Под ред. И.М. Распопова. – Л.:Наука, 1983. – с. 107 – 213; 2. Healy A., Cawley M. Nutrient Processing Capacity of a Constructed Wetland in Western Ireland. // J. Environ. Quality. 2002. – p.1739 – 1747. 31; 3. Gleichman-Verheyc E.G., Putten W.H., Vander L. // Alvalwaterzuivering met helofytenfilters, een haalbaarheidsstudie. – Tijdschr. watervoorz. en. afvalwater. 25, №3. 1992. – p.56 – 60; 4. Blankenberg A.-G.B., Braskerud B.C. «LIERDAMMEN» – a wetland testfield in Norway. Retention of nutrients, pesticides and sediments from a agriculture runoff: Diffuse Pollut. Conf. : Dublin, 2003. – p.128 – 130; 5. Волга А.С., Кравец В.В. Очистка и обессоливание воды в гидромелиоративном канале при помощи высшей водной растительности в условиях поливного хозяйства // Сб.тр. Всесоюзн. конф. по ВВР и прибрежным растениям,-Борок, 1977. – с.107 – 109; 6. Ладыженский В.Н., Саратов И.Е. Защита водных объектов от загрязнения поверхностным стоком с территории полигонов ТБО. 1-ая Конференция с международным участием «Сотрудничество для решения проблемы отходов», 6 февраля 2004 г. Харьков, Украина. – с. 6 – 7; 7. Кравец В.В., Остапенко Н.В. Використання біологічних ставків з вищими водяними рослинами в практиці очищення стічних вод // Інформаційний бюлетень Держбуду. – Київ, 2002. – № 4. – с. 38; 8. Коцарь Е.М. Инженерные сооружения типа «биоплато» как блок доочистки и водоотведения с неканализованных территорий / Тез. докл. междунар. конф. «Aquaterra». Санкт-Петербург, 1999. – с.72 – 73; 9. Курилюк О.М., Курилюк М.С., Филипчук В.Л. та ін. Спінергетичний комплекс очищення води AQUA-U-ELION.174. Патент №95617 // Промислова власність. – 2014. – №24. – 10 с.; 10. Курилюк О.М., Курилюк М.С., Бондар О.І. та ін. Фітобіоплато з підземним біореактором-фільтром AQUA-123U. Патент №97064 // Промислова власність. – 2015. – №4. – 13 с.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ЕС В ПРАВОВОЮ СИСТЕМУ УКРАИНЫ

Гетьман Анатолий Павлович

д-р юрид. наук, профессор, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, г. Харьков

Лозо Вячеслав Иванович

д-р юрид. наук

Стремление Украины к сближению экологического законодательства с нормами Евросоюза обусловлено «европейским выбором» страны. Европейский Союз является стратегическим ориентиром, а недавние страны – кандидаты ЦВЕ показали практический пример такой аппроксимации при вступлении в него. Совместные границы Украины и ЕС дополнительно стимулируют ее деятельность в этом направлении на основе обновляемых соглашений о партнерстве и сотрудничестве. Определение приоритетов и разработка векторов такого реформирования будет способствовать осуществлению дальнейших проектов в этой

области, формированию стимулов, финансовых ресурсов и институционального потенциала для гармонизации национальной экологической нормативно-правовой базы с нормативно-правовыми требованиями ЕС в краткосрочной или среднесрочной перспективе. Причем целью сближения должен быть не прямой перенос директив ЕС в национальное законодательство нашего государства, как это происходит в странах – кандидатах на вступление в ЕС, а в поэтапной адаптации к ключевым нормативно-правовым требованиям ЕС при одновременном укреплении институциональной базы, необходимой для осуществления соответствующих реформ. Только такой подход позволит обеспечить максимальную эффективность усилий, направленных на достижение стратегических приоритетов.

Сближение – это интеграция основополагающих принципов одной законодательной базы в другую без полного соответствия, необходимого при аппроксимации. Оно предполагает осуществление следующих процессов:

- исследования законодательных актов ЕС для определения основных принципов и особенностей;
- анализа определенных частей национальной законодательной базы и институциональной структуры, чтобы уяснить, в какой мере они включают в себя принципы и особенности законодательства ЕС;
- модификации национального законодательства или разработки актов по внедрению основных принципов законодательства ЕС;
- адаптации институциональной структуры для обеспечения возможности применения модифицированного национального законодательства на практике.

Поскольку правовая система ЕС руководствуется принципами стимулирования соблюдения норм и при осуществлении регулирующих функций использует разрешительный подход (тогда как в Украине последний до сих пор основан на командно-административных мерах воздействия), сближение правовых систем потребует идентификации инструментов или законодательных положений, способствующих переходу общества и институциональных структур к использованию более современных подходов, направленных на обеспечение соблюдения законодательных требований, подкрепленных экономическими стимулами.

Определяя *потенциальные позитивные эффекты сближения правовых систем*, следует указать, что основным его стимулом является ожидаемый положительный экологический результат и рост объемов необходимых инвестиций, как это произошло в странах ЦВЕ. Преимущества от внедрения концепции устойчивого развития значительно превышают затраты. Даже при минимальном подсчете эффект внедрения природоохранных стандартов ЕС на 50% выше, чем предполагаемые затраты [1, с. 10, 11]. Планируется снижение производственных и эксплуатационных расходов за счет доступности чистой воды и сокращения затрат на предварительную очистку, а также сокращение объемов потребления сырья при более эффективном его использовании и расширении масштабов вторичного применения и переработки материалов. Ожидается положительный результат в социальной сфере, возникающий при вовлечении общественности в процессы принятия решений и воспитании ответственного отношения к охране окружающей среды (к примеру, социальная ответственность и привлечение населения к процессам раздельного сбора и переработки отходов).

Как свидетельствует опыт недавних членов ЕС, внедрение в Украине рыночных методов ценообразования и производства продукции окажет положительное влияние на показатели объемов выбросов, а также приведет к появлению свободных финансовых средств, доступных для осуществления новых капиталовложений, поскольку рост эффективности использования ресурсов ведет к экономии финансовых средств на промышленных предприятиях. Результаты ряда различных исследований, проведенных в странах ЕС, показали, что ужесточение экологической политики не тормозит экономический рост, хотя и требует существенной реструктуризации отдельных отраслей экономики (особенно энергоемких). Методы и способы внедрения новой экологической политики в Украине, а также сроки осуществления необходимых инвестиций будут определяться в зависимости от хода общих экономических преобразований.

Заинтересованность в сближении экологических нормативов нашей страны с законодательством ЕС достаточно отражена в проектах нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, которое должно прийти на смену первого СПС 1994 г. [2] Основным экологическим аспектом нового СПС наряду с общим содействием гармоничному и устойчивому развитию явилось сокращение объемов образования отходов. Положения о

сближении законодательства включены в общегосударственную программу адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, утвержденную Законом Украины от 18 марта 2004 г., в Концепцию национальной экологической политики на период до 2020 года, одобренную распоряжением Кабинета Министров Украины от 17 октября 2007 г., № 880-р.

В настоящее время необходимо определить: а) какие именно законодательные акты ЕС в сфере обращения с отходами будут наиболее полезными ориентирами для Украины и б) какие нормативные акты предлагают концепции и подходы, касающиеся ключевых инструментов экологической политики, нуждающихся в реформировании для обеспечения эффективного разрешения приоритетных экологических проблем Украины, сформулированных в правительственных политических документах. Основное внимание следует уделить обеспечению механизмов и принципов экологического управления в ЕС, которые смогут помочь в формировании правовой базы для реформ в государстве. Важно, чтобы предлагаемые механизмы были направлены на разрешение вопросов, которые определены приоритетными самим правительством Украины, а не правительствами ЕС или третьих стран, и тогда правительство Украины будет с большей вероятностью прилагать усилия и выделять ресурсы для разрешения указанных проблем.

Поэтому важно выяснить следующие вопросы:

- Какие из политических инструментов и законодательных актов Украины больше всего нуждаются в реформировании для разрешения приоритетных экологических проблем?
- При помощи каких разделов законодательства ЕС можно наиболее эффективно разрешить эти проблемы?
- Существуют ли очевидные препятствия для сближения законодательства?
- Каковы основные институциональные проблемы и финансовые вопросы, которые могут возникнуть в процессе сближения?

С точки зрения природоохранных органов Украины [3] существуют следующие ключевые *причины возникновения проблем* с отходами:

- устаревшие, ресурсозатратные и загрязняющие производственные технологии;
- низкий уровень экологической осведомленности населения и

отсутствие действенных экономических механизмов и стимулов для формирования ответственного отношения к охране окружающей среды;

- отсутствие непрерывного мониторинга состояния окружающей среды в местах размещения отходов;
- недостаточное финансирование деятельности по охране окружающей среды по "остаточному принципу";
- отсутствие эффективной системы обращения с отходами (раздельный сбор, хранение, переработка и размещение).

К основному недостатку *политических инструментов и законодательных актов* Украины относится несоответствие между теоретической основой стандартов качества окружающей среды, отличающейся детальностью и масштабностью, и системой их обеспечения на практике. Как результат – регулирующие органы не способны осуществлять мониторинг или обеспечивать соблюдение этих стандартов в полном объеме. По той же причине субъекты регулирования считают, что достижение соответствия им является технически невозможным или потребует чрезмерных затрат, и, следовательно, не стремятся их соблюдать, поскольку стандарты воспринимаются как неоправданные и обременительные. При этом не принимаются во внимание ни технические, ни экономические стороны деятельности предприятия. Более того, отсутствие гибкости системы допустимых отходов сильно ограничивает возможности постепенного внедрения методов их сокращения или предотвращения. На практике используют временно согласованные (но регулярно продлеваемые) разрешения на отходы в объемах, превышающих установленные нормативы. Такие разрешения выдаются в индивидуальном порядке регулирующими органами, которые обладают широкими полномочиями определять условия разрешений по своему усмотрению а, значит, могут быть подвержены коррупции.

Механизмы осуществления *экологического мониторинга и система отчетности* в Украине отличаются рассредоточенностью функций между различными ведомствами, что вызывает снижение их эффективности (поскольку отдельные данные могут дублироваться, а базы данных различных ведомств не совместимы между собой) и прозрачности, усложняет применение комплексного подхода к управлению природоохранной деятельностью.

Характеризуя *систему обеспечения соблюдения требований*, следует указать, что нереалистичный перечень нормируемых показателей и сложность системы

регламентирования природоохранной деятельности приводят к тому, что субъекты регулирования практически во всех случаях являются нарушителями закона, в результате чего контрольно-регулирующие органы, в обязанность которых входит обеспечение соблюдения требований законодательства, сталкиваются с невыполнимой задачей. Эти трудности еще более усугубляются отсутствием у этих органов ресурсов, необходимых для выполнения их функций: из-за невысокой заработной платы происходит утечка кадров (в особенности что касается специалистов в сфере экологического права), а отсутствие элементарного оборудования не дает им возможности надлежащим образом выполнять свои обязанности.

Эффективность механизмов обеспечения соблюдения требований действующего законодательства еще больше снижается из-за того, что у этих органов нет достаточных ресурсов для применения экономических механизмов стимулирования соблюдения требований или же правовых или финансовых санкций к нарушителям. Природоохранные контрольно-регулирующие органы часто находятся в невыгодном положении по отношению к местным органам власти и промышленным предприятиям и не получают должной поддержки со стороны судебной системы, которая мало приспособлена к рассмотрению дел, связанных с охраной окружающей среды. Штрафы часто применяются к мелким нарушителям, в то время как крупные остаются безнаказанными из-за оказания политического или экономического давления на эти органы. В любом случае размеры штрафов обычно слишком малы, чтобы служить сдерживающим фактором.

Важно также определить *потенциальные проблемы и правовые барьеры на пути сближения* законодательства об обращении с отходами. Правовыми барьерами могут стать:

1) противоречия, содержащиеся в различных национальных законодательных актах. Масштабный законотворческий процесс полутора последних десятилетий во многом был бессистемным и привел к появлению пробелов в законодательстве и противоречий между новыми законами, указами и подзаконными актами. В результате – не всегда понятно, какие нормативно-правовые акты применимы в том или ином конкретном случае. Многие важные разделы законодательной базы по-прежнему нуждаются в пересмотре и согласовании с национальным законодательством в других областях;

2) недостаточно четкое распределение обязанностей или полномочий различных органов в законодательных актах, что часто делает внедрение новых законодательных актов невозможным;

3) рамочное законодательство Украины редко содержит процедуры внедрения новых законов, которые в процессе сближения следует закрепить при разработке вторичных актов в рамках уже действующего природоохранного законодательства;

4) если принято решение об осуществлении сближения части, а не всей, законодательной базы, это может привести к еще большим несоответствиям в законодательстве;

5) утилизация исторически накопленных отходов требует серьезных затрат и создает трудности при установлении целевых показателей качества окружающей среды, в то время как жесткие стандарты создают политическую проблему для применения более прагматичных и реально достижимых стандартов;

6) отсутствие традиции участия общественности в процессе принятия решений и внедрении новых норм по законодательным вопросам. Хотя акты об этом в Украине уже появились, достижение значимой роли общественности в этом потребует радикальных изменений;

7) недостаток правовых ресурсов, чтобы принудить крупные компании, не соблюдающие требований природоохранных актов, выплачивать штрафы.

Результат усилий по обеспечению соблюдения законодательства в Украине не оценивается по показателям их конечного воздействия на состояние окружающей среды. Вместо этого основное внимание уделяется показателям деятельности (количество инспекций и т.д.), что не создает никаких стимулов для инспекторов призывать подотчетные предприятия к соблюдению требований законодательства.

Рамочные директивы ЕС по качеству атмосферного воздуха и водных ресурсов, а также по обращению с отходами содержат полезные концепции и подходы. В целом они предлагают создать баланс между природоохранными приоритетами и возможностью обеспечить соблюдение требований. Однако вместо прямого копирования стандартов качества окружающей среды ЕС рекомендуется их использовать как полезный ориентир в попытках найти баланс между тем, что желательно с экологической точки зрения и что реально с точки зрения возможности обеспечения их соблюдения с учетом характерных особенностей ситуации, сложившейся в Украине.

Таким образом, одной из основных задач сближения законодательства Украины об обращении с отходами с принципами и стандартами ЕС является определение *правовых аспектов* и методов внедрения новых принципов и концепций в действующее законодательство. При этом следует принимать во внимание противоречия национальных законов, недостаток практических процедур транспозиции новых законодательных положений, риск возникновения несоответствий в правовой базе в силу введения новых правил. Необходимым шагом на пути решения этих задач будет проведение полномасштабного анализа существующих пробелов в законодательстве посредством сравнения положений экологического законодательства Украины и ЕС, отобранных для сближения. На основании этого обзора можно определять дальнейшие пути реформирования национальной законодательной базы и внедрения правовых положений ЕС в законодательство Украины.

Список литературы: 1. Европейская Комиссия. Сближение с экологическим законодательством Европейского Союза в странах Восточной Европы, Кавказского региона и Средней Азии: Путеводитель. – Люксембург: Бюро офиц. публикаций Евр. Сообществ, 2003. – 124 с. 2. Краткое резюме СПС между Украиной и ЕС на сайте: <http://www.delukr.cec.eu.int/en/Data/whatJs-eng.pdf>. 3. Сайт Министерства экологии и природных ресурсов Украины: <http://www.menr.gov.ua/>.