

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2022.3-4-4.7>

Марич Х. М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID: 0000-0003-0088-980X

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

EUROPEAN STANDARDS AND UKRAINIAN LEGISLATION ON WASTE MANAGEMENT

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану та перспектив імплементації у національне законодавство нормативних положень Європейського Союзу у сфері поводження з відходами, зокрема Рамкової Директиви «Про відходи» (Директиви Європейського Парламенту та Ради № 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та про скасування деяких Директив»).

Чинне українське законодавство в сфері поводження з відходами утворюють численні закони, а також акти підзаконного характеру. Однак, незабаром основний нормативно-правовий акт, що тривалий час регламентував засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України – Закон України «Про відходи» замінить Закон України «Про управління відходами» (набере чинності 9 липня 2023 року).

Новий Закон України «Про управління відходами» розроблено з врахуванням європейських підходів, що базуються на положеннях Рамкової Директиви № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив». Законом України «Про управління відходами» в національне законодавство, вводяться основні засади та положення європейського законодавства у сфері управління відходами, а саме впроваджується ієрархія управління відходами, розширена відповідальність виробника, планування управління відходами на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Однак, для реформування сфери управління відходами недостатньо формального повторення положень Директив ЄС в національному законодавстві. Важливо забезпечити впровадження дієвого механізму управління окремими видами відходів, повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника, проведення інформаційно-просвітницьких кампаній серед громадськості з роз'яснення вимог законодавства в сфері управління відходами та пропаганди провадження належної практики поводження з відходами.

Ключові слова: відходи, управління відходами, поводження з відходами, стандарти, європейські стандарти.

The article studies the current state and prospects of the European Union waste management normative provisions implementation into the national legislation, in particular the Framework Directive «On waste» (Directive of the European Parliament and Council No 2008/98/EC of November 19, 2008 «On waste and on the repeal of some Directives»).

The current Ukrainian legislation on waste management consists of numerous laws, as well as acts of a sub-legal nature. However, soon the Law of Ukraine «On Waste» will replace the Law of Ukraine «On Waste Management» (will enter into force on July 9, 2023), which for a long time regulated the principles of activities related to the prevention or reduction of the volume of waste generation, its collection, transportation, storage, processing, utilization and removal, disposal and burial, as well as the prevention of negative impact of waste on the environment and human health on the territory of Ukraine.

The new Law of Ukraine «On Waste Management» was developed taking into account European approaches based on the provisions of the Framework Directive No. 2008/98/EU of the European Parliament and the Council of November 19, 2008 «On Waste and Repeal of Certain Directives». The Law of Ukraine «On Waste Management» introduces the main principles and provisions of European legislation in the field of waste management into national legislation, namely, the hierarchy of waste management, expanded producer responsibility, waste management planning at the national, regional and local levels.

However, formal repetition of the provisions of EU Directives in national legislation is not enough to reform the field of waste management. It is important to ensure the implementation of an effective mechanism for the management of certain types of waste; full coverage of costs in accordance with the principle of «polluter pays» and the principle of extended producer responsibility; conducting information and educational campaigns among the public to explain the requirements of legislation in the field of waste management and promote the implementation of waste management good practices.

Key words: waste, waste management, standards, European standards.

Постановка проблеми. В Україні щороку утворюються великі обсяги відходів, що накопичуються на сміттєзвалищах, часто стихійних та неконтрольованих, забруднюючи атмосферне повітря, води, ґрунти, а відтак їх шкідливий вплив відчують і люди. При цьому, значну загрозу для довкілля та життя і здоров'я людей становлять небезпечні відходи, зокрема токсичні, біологічні, вибухонебезпечні, вогнебезпечні, радіоактивні, що потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними.

Така ситуація зумовлена багаторічною неналежною діяльністю, а іноді і повною бездіяльністю, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо провадження політики, спрямованої на запобігання утворенню, знешкодження, утилізацію відходів. Відповідно, очевидно є потреба у визначенні та реалізації системи організаційних, технічних, матеріальних, економічних, регуляторних заходів, а саме вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери поводження з відходами, належне фінансування заходів, організація систем моніторингу і контролю, проведення загальнодержавних просвітницько-інформаційних кампаній для підвищення обізнаності населення з питань запобігання утворенню відходів та зменшення обсягів утворення відходів. При цьому, в сьогоденні умовах низького рівня екологічної свідомості людей, зокрема і відсутності культури сортування відходів населенням, важливою є пропаганда серед громадськості роздільного збирання побутових відходів.

Сьогодні додатковими викликами у сфері управління відходами стали і відходи, що утворилися через війну Російської Федерації проти України, зокрема будівельні відходи від руйнувань, відходи від пошкодження систем комунікацій та енергопостачання, знищені транспорт і військова техніка.

Актуальним для вітчизняної політики в сфері поводження з відходами є впровадження відповідного інструментарію Європейського Союзу, де на відміну від України – низький показник захоронення відходів на полігонах, оскільки більша їх частина використовується як вторинна сировина.

Крім того, згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р.) [9], Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати ряд Директив у сфері управління відходами.

Аналіз дослідження проблеми. Питання адаптації екологічного законодавства України до відповідних нормативних положень ЄС досліджували, такі науковці, як: В. І. Андрейцев, Г. В. Анісімова, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, В. В. Костицький, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, А. К. Соколова та інші.

Метою статті є аналіз сучасного стану та перспектив імплементатії положень Директив ЄС у сфері поводження з відходами у національному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. У сфері управління відходами, згідно з Додатком XXX до Угоди [9], Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, а саме положень:

– Директиви Європейського Парламенту та Ради № 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та про скасування деяких Директив» [5];

– Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. «Про захоронення відходів» зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003 [6];

– Директиви Європейського Парламенту та Ради № 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 р. «Про управління відходами видобувної промисловості» та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС [8].

Сьогодні українське законодавство у сфері поводження з відходами утворюють численні закони, а також акти підзаконного характеру. При цьому, вже довгий час основним нормативно-правовим актом у сфері поводження з відходами є Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. [4], яким визначаються правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України. Особливий порядок поводження з окремими видами відходів визначено у спеціальних законах, наприклад, Законах України «Про металобрухт», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції».

Однак, незважаючи на багатоманітність законодавства України в сфері поводження з відходами, досі залишаються неврегульованими питання управління такими видами відходів, як відпрацьовані батарейки та акумулятори, відходи електричного та електронного обладнання, відпрацьовані нафтопродукти, зняті з експлуатації транспортні засоби тощо. При цьому, прийняття таких нормативно-правових актів щодо управління окремими видами відходів – це спеціальні заходи визначені в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р., схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р. [3].

Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року, до першочергових заходів у сфері управління відходами загального характеру віднесено розроблення законопроектів щодо управління відходами, захоронення відходів, спалювання відходів, а також удосконалення нормативно-правової бази з питань організації роздільного збирання усіх відходів та їх перероблення і утилізації. Нормативно-правові акти, які розроблятимуться

та прийматимуться у сфері поводження з відходами, повинні базуватися виключно на принципах і положеннях відповідних актів європейського законодавства.

Позитивним зрушенням в процесі імплементації Україною нормативних положень ЄС в сфері поводження з відходами, є прийняття Закону України «Про управління відходами», що набере чинності 9 липня 2023 року [7], і замінить Закон України «Про відходи» [4].

Закон України «Про управління відходами» розроблено з врахуванням європейських підходів, що базуються зокрема на положеннях Рамкової Директиви № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19 листопада 2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив» [5].

Новими підходами в сфері поводження з відходами для українського законодавства, що визначені Директивою № 2008/98/ЄС і які знайшли відображення у Законі України «Про управління відходами» характеризуються положення, що впроваджують ієрархію управління відходами та розширену відповідальність виробника.

Така ієрархія управління відходами впроваджується центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями з метою (у порядку пріоритетності): 1) запобігання утворенню відходів; 2) підготовки відходів до повторного використання; 3) рециклінгу; 4) відновлення відходів (у тому числі виробництва енергії); 5) видалення відходів. Підприємства, установи та організації, діяльність яких призводить до утворення відходів, мають дотримуватись цієї ієрархії управління відходами.

Встановлення розширеної відповідальності виробника продукції, у результаті споживання/використання якої утворюються відходи упаковки, електричного та електронного обладнання, батарей і акумуляторів, транспортних засобів, знятих з експлуатації, мастил (олив), шин, текстилю тощо, та запроваджується, у тому числі шляхом створення систем розширеної відповідальності виробника. Розширена відповідальність виробника може організовуватись індивідуально чи колективно. При цьому, специфіка розширеної відповідальності для виробників різних видів продукції (батарейок, батарей, акумуляторів, електронного та електричного обладнання тощо) має визначатись окремими законами. Прийняття таких законів, що заплановані як спеціальні заходи в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. [3] має в свою чергу базуватись на положеннях, зокрема Директиви № 94/62/ЄС Європейського парламенту та Ради від 20 грудня 1994 р. «Про упаковку та відходи упаковки», Директиви № 2012/19/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. «Про відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО)», Директиви № 2006/66/ЄС

Європейського парламенту та Ради від 6 вересня 2006 р. «Про батареї та акумулятори та відпрацьовані батареї та акумулятори». Однак, прийняття таких спеціальних нормативно-правових актів, без впровадження дієвого механізму управління окремими видами відходів, не призведе до зменшення обсягів накопичення відходів та кількості полігонів.

Ще одне базове положення Директиви ЄС № 2008/98/ЄС про планування і програмування в сфері поводження з відходами відображене в новому Законі України «Про управління відходами». Так, планування управління відходами поширюється на національний, регіональний та місцевий рівні, а також на рівні підприємств, організацій та установ. Крім того, розробляється Національна програма запобігання утворенню відходами, що може бути складовою Національного плану управління відходами.

Сьогодні Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 р. № 117-р., затверджено Національний план управління відходами до 2030 року [2]. А також Наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджено «Методичні рекомендації з розроблення регіональних планів управління відходами» від 10 вересня 2021р. № 586 [1]. Методичні рекомендації з розроблення місцевих планів управління відходами розробляються.

Важливою умовою дієвості систем планування і програмування в сфері управління відходами є можливість громадськості брати участь у розробленні планів управління відходами і програм запобігання утворенню відходів та доступ до них після розроблення. Так, від участі громадськості в процесі планування і програмування, залежатиме успіх реалізації місцевих планів управління відходами.

Також необхідними умовами забезпечення дієвості механізму управління відходами є створення сучасної інфраструктури в сфері управління відходами, модернізація матеріально-технічної бази, удосконалення систем обліку, моніторингу, контролю, посилення відповідальності, зокрема збільшення розміру адміністративних стягнень за порушення вимог законодавства у сфері управління відходами тощо.

Крім того, згідно Додатку ХХХ до Угоди [9], Україна має впровадити у своє законодавство і положення:

Директиви № 1999/31/ЄС про захоронення відходів, зокрема прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); класифікація місць захоронення відходів; підготовка національної стратегії щодо зменшення кількості міських відходів, що розкладаються під впливом мікроорганізмів (біорозкладані), які спрямовуються на полігони; встановлення системи процедур подачі заяв та надання дозволів, а також щодо процедур прийняття відходів; встановлення процедур контролю та моніторингу під час функціонування

та закриття полігонів, а також процедур подальшого догляду після закриття з метою забезпечення їх знешкодження; впровадження планів очистки існуючих місць захоронення; встановлення механізму обчислення вартості; забезпечення необхідної обробки відповідних відходів перед їх захороненням (направленням на полігони/сміттєсховища);

Директиви № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС, зокрема прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); встановлення системи, яка забезпечить створення/розроблення операторами (суб'єктами господарювання) планів управління відходами (визначення та класифікація засобів поводження/переробки з відходами; характеристика відходів); встановлення дозвільної системи, фінансових гарантій та системи контролю; встановлення процедур управління та моніторингу видобувних пустот; встановлення процедур закриття та подальшого нагляду за виробничими майданчиками відходів видобувної діяльності; створення реєстру закритих майданчиків відходів видобувної діяльності.

Дослідження специфіки імплементації положень Директиви № 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директиви № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС, стане предметом подальших наукових досліджень.

Висновки. Отже, імплементація Україною ряду Директив Європейського Союзу, наблизить національне законодавство до законодавства Європейського Союзу. Однак, незважаючи на позитивні

зрушення процесу імплементації Україною нормативних положень ЄС в сфері поводження з відходами, зокрема прийняття Закону України «Про управління відходами», формальне повторення положень Директив в національному законодавстві є недостатнім для позитивного висновку про те що держава гармонізувала свою правову систему з європейською.

Процес гармонізації законодавства України в сфері поводження з відходами до права навколишнього середовища ЄС має включати як розробку та прийняття національних актів, адаптованих до вимог ЄС, так і їх практичне впровадження. Тому важливо забезпечити, наприклад встановлення дієвого механізму повного покриття витрат згідно з принципом «забруднювач платить» та принципом розширеної відповідальності виробника, управління окремими видами відходів.

Реформування національного законодавства в сфері управління відходами в контексті наближення до вимог ЄС, означає забезпечення механізмів дійсного виконання цього законодавства на практиці для досягнення мети збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захисту громадського здоров'я, розсудливого та раціонального використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, зокрема і у сфері управління відходами. Адже таке співробітництво в галузі охорони довкілля приведе до виконання основної мети – створення безпечного і сприятливого для людини загальноєвропейського екологічного простору.

Список використаних джерел:

1. Методичні рекомендації з розроблення регіональних планів управління відходами : Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 10.09. 2021 № 586. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0586926-21#Text>
2. Національний план управління відходами до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.02.2019. № 117-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-p#Text>
3. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8.11.2017. № 820-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p>
4. Про відходи : Закон України від 5.03.1998. № 187/98-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр#Text>
5. Про відходи та про скасування деяких директив : Директива Європейського парламенту і Ради № 2008/98/ЄС від 19.11. 2008. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#n5
6. Про захоронення відходів : Директива Ради № 1999/31/ЄС від 26.04.1999. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_925#Text
7. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022. № 2320-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>
8. Про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС : Директива Європейського Парламенту та Ради № 2006/21/ від 15.03.2006. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016-06#Text
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано Законом від 16.09.2014. № 1678-VII. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2277