

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

ДАНИЛЮК Л. Р.,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
(ДВНЗ «Прикарпатський національний
університет імені Василя Стефаника»)

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-17>

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У ст. 360 Угоди про асоціацію визначено, що Сторони розвивають і зміцнюють співробітництво з питань охорони навколишнього середовища й таким чином сприяють реалізації довгострокових цілей сталого розвитку і зеленої економіки. Передбачається, що посилення природоохоронної діяльності матиме позитивні наслідки для громадян і підприємств в Україні та ЄС, зокрема через покращення системи охорони здоров'я, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та природоохоронної ефективності, інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави, а також підвищення рівня виробництва завдяки сучасним технологіям. Співробітництво здійснюється з урахуванням інтересів Сторін на основі рівності та взаємної вигоди, а також беручи до уваги взаємозалежність, яка існує між Сторонами у сфері охорони навколишнього середовища, та багатосторонні угоди у цій сфері. Згідно зі ст. 361 Угоди про асоціацію Співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів і заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у таких сферах, як: а) зміна клімату; б) екологічне управління й аналогічні питання, зокрема освіта і навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; в) якість атмосферного повітря; г) якість води й управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; д) управління відходами та ресурсами; е) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі); ж) промислове забруднення і промислові загрози; з) хімічні речовини; и) генетично-модифіковані організми, в т. ч. у сільському господарстві; й) шумове забруднення; к) цивільний захист, зокрема стихійні лиха й антропогенні загрози; л) міське середовище; м) екологічні збори.

Серед усіх визначених сфер співпраці України та ЄС одне з перших місць належить поводженню з відходами, оскільки проблеми утворення та подальшого поводження з відходами давно вийшли на міжнародний рівень і є надзвичайно актуальними в міжнародній екологічній політиці. Більше того, хотілося б наголосити на важливості вивчення питань поводження саме з побутовими відходами як такими, що продукуються щоденно кожною людиною в процесі її життєдіяльності. Саме тому стаття присвячена аналізу проблемних аспектів поводження з побутовими відходами в Україні у контексті євроінтеграції.

Ключові слова: відходи, побутові відходи, поводження з відходами, євроінтеграція, Угода про асоціацію, імплементація.



Pursuant to Art. 360 of the Association Agreement, the Parties shall develop and strengthen their cooperation on environmental issues, thereby contributing to the long-term objective of sustainable development and green economy. It is expected that enhanced environmental protection will bring benefits to citizens and businesses in Ukraine and in the EU, including through improved public health, preserved natural resources, increased economic and environmental efficiency, integration of environment into other policy areas, and higher production as a result of modern technologies. Cooperation shall be conducted in the best interests of the Parties on the basis of equality and mutual benefit while also taking into account interdependence existing between the Parties in the field of environmental protection and related multilateral agreements. As stated in Art. 361 of the Association Agreement, Cooperation shall aim at preserving, protecting, improving, and rehabilitating the quality of the environment, protecting human health, prudent and rational utilisation of natural resources and promoting measures at international level to deal with regional or global environmental problems, inter alia in the areas of: a) climate change; b) environmental governance and horizontal issues, including education and training, and access to environmental information and decision-making processes; c) air quality; d) water quality and water resource management, including marine environment; e) waste and resource management; f) nature protection, including conservation and protection of bio and landscape diversity (eco-networks); g) industrial pollution and industrial hazards; h) chemicals; i) genetically modified organisms, including in the field of agriculture; j) noise pollution; k) civil protection, including natural and man-made hazards; l) urban environment; m) environmental fees.

Among all the outlined areas of cooperation between Ukraine and the EU, the issue of waste management ranks high in order of importance. Since the issues of waste production and their further management attracted global concern long ago and are the matters of great urgency in international environmental policy. Furthermore, special emphasis has to be placed on the importance of studying the issue of managing municipal waste produced by people every day during their lifetime. Therefore, this article is aimed at analyzing the problems of municipal waste management in Ukraine in the context of European integration.

Key words: *waste, municipal waste, waste management, European integration, Association Agreement, implementation.*

Вступ. Сьогодні успішне завершення євроінтеграційного процесу і набуття статусу держави-члена Європейського Союзу (далі – ЄС) є серйозним викликом перед Україною та українським суспільством. Питання євроінтеграції охопило всі сфери життя країни: політичну, економічну, соціальну. З підписанням і набранням чинності Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] (далі – Угода про асоціацію), сформувалися пріоритетні напрями державної політики України та визначилися найактуальніші завдання щодо кожного з них.

Одним із важливих векторів співпраці Сторін виступають проблеми навколишнього середовища. Безумовно, питання охорони довкілля потребують комплексного підходу до їх вивчення та вирішення, адже саме таким чином можна забезпечити сталий розвиток країн і досягти його цілей. Водночас кожен із вказаних в Угоді про асоціацію напрямів співробітництва Сторін у частині навколишнього середовища є настільки об'ємним, що вимагає окремого, предметного аналізу.

На нашу думку, серед усіх визначених сфер співпраці України та ЄС одне з перших місць належить поводженню з відходами. Пояснити це можна тим, що постійне збільшення об'ємів виробництва, розвиток технологій, економічне зростання призводять до



продукування дедалі більшої кількості відходів. Тому проблеми утворення та подальшого поводження з відходами давно вийшли на міжнародний рівень і є надзвичайно актуальними в міжнародній екологічній політиці. Крім цього, людство загалом і кожен із нас зокрема щодня стикається із відповідними питаннями у побуті, на роботі, під час відпочинку тощо, оскільки у процесі своєї життєдіяльності постійно виробляє ті чи інші відходи.

Актуальність обраної тематики зумовлює значну кількість вітчизняних доктринальних досліджень проблемних аспектів управління відходами. Так, українськими вченими-правниками активно вивчаються питання правового регулювання поводження з відходами в рамках ЄС [2], правового забезпечення поводження з небезпечними відходами [3], правового регулювання поводження з побутовими відходами в Україні [4], гармонізації законодавства України щодо поводження з відходами із законодавством ЄС [5] тощо.

Постановка завдання. Відповідно до Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. [6] обсяги утворення твердих побутових відходів в Україні у 2016 р. становили близько 11 млн тонн (без урахування тимчасово окупованих територій, Автономної Республіки Крим і м. Севастополя). Незважаючи на те, що протягом останніх 20 років чисельність населення України постійно скорочується, обсяги утворення побутових відходів збільшуються. Показник утворення відходів в Україні в середньому становить 250–300 кг на рік на людину і має тенденцію до зростання. Домінуючим способом поводження з побутовими відходами залишається їх вивезення та захоронення на полігонах і сміттєзвалищах. У 2016 р. лише 5,8% утворених побутових відходів перероблено, в т. ч. 2,71% – утилізовано (спалено), 3,09% – спрямовано на інші сміттєпереробні комплекси та близько 0,003% – компостовано. Решту (близько 94%) розміщено на полігонах і сміттєзвалищах, яких станом на 2016 рік в Україні налічувалося 5 470 одиниць, із них 305 (5,6%) перевантажені, а 1 646 одиниць (30%) не відповідають нормам екологічної безпеки. За експертними оцінками, більше 99% функціонуючих полігонів не відповідають європейським вимогам (Директиві Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 р. «Про захоронення відходів»). Зазвичай внаслідок недостатнього рівня контролю або відсутності належної системи поводження з побутовими відходами, за офіційними даними, щороку утворюється понад 27 000 несанкціонованих сміттєзвалищ. Неналежним чином проводиться робота з паспортизації, рекультивациі та санації сміттєзвалищ. Із 1 551 сміттєзвалища, що потребують паспортизації, у 2016 р. фактично паспортизовано 380 (потребує паспортизації 21% сміттєзвалищ їх загальної кількості). З 509 сміттєзвалищ, які потребують рекультивациі, фактично рекультивовані 86 (7,7% потребує рекультивациі).

Ми вважаємо, що подана вище інформація та наведені статистичні дані однозначно підтверджують актуальність обраної тематики дослідження. Більше того, хотілося б наголосити на важливості вивчення питань поводження саме з побутовими відходами як такими, що продукуються щоденно кожною людиною в процесі її життєдіяльності. Саме тому стаття присвячена аналізу проблемних аспектів поводження з побутовими відходами в Україні у контексті євроінтеграції.

Результати дослідження. Враховуючи набрання чинності Угодою про асоціацію 01 вересня 2017 р., перед Україною стоїть величезний об'єм роботи щодо здійснення обов'язків, взятих на себе згідно з домовленостями з ЄС у доволі обмежені строки. Тому з метою забезпечення її виконання Постановою Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 р. [7] затверджено відповідний план заходів. Згідно із зазначеним планом для реалізації завдань, зумовлених Угодою про асоціацію та Додатком ХХХ до неї [8], Україна має вжити таких заходів щодо впровадження положень директив ЄС, які стосуються побутових відходів, в українське законодавство:

1) за Директивою 2008/98/ЄС передбачається: (а) до 20 березня 2018 р.: розроблення проектів національної стратегії управління відходами до 2030 р., акта Кабінету Міністрів України про затвердження плану заходів, акта Кабінету Міністрів України про затвердження національного плану управління відходами, виконання якого буде здійснюватися шляхом розроблення проектів планів щодо управління відходами та запобігання утворенню відходів;



опрацювання проектів стратегії та актів з експертами ЄС; подання проектів стратегії та актів на розгляд Кабінету Міністрів України; (b) до 21 жовтня 2019 р.: впровадження механізму повного покриття витрат на управління відходами згідно з принципом «забруднювач платить» і принципом розширеної відповідальності виробника; встановлення дозвільної системи для установ / підприємств, що здійснюють операції з видалення чи утилізації відходів, з особливими зобов'язаннями щодо управління небезпечними відходами; створення бази даних (реєстру) установ та організацій, які здійснюють збір і транспортування відходів (формування технічного завдання та вимог до апаратного забезпечення, розроблення програмного забезпечення, здійснення закупівлі та налагодження апаратного забезпечення, тестування та наповнення);

2) за Директивою 1999/31/ЄС передбачається: (a) до 31 жовтня 2020 р.: розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про відходи» щодо захоронення відходів, розроблення проектів національної стратегії щодо зменшення обсягів біорозкладних відходів, які направляються на захоронення, нормативно-правового акта про захоронення відходів (встановлення процедури захоронення відходів, основних вимог до його здійснення, класифікації місць захоронення, критеріїв віднесення місць захоронення до певного класу, порядку та вимог до отримання дозвільних документів), постанови Кабінету Міністрів України щодо затвердження методики обчислення вартості захоронення відходів; опрацювання перелічених документів з експертами ЄС; забезпечення супроводження розгляду Верховною Радою України законопроекту, подання проекту стратегії на розгляд Кабінету Міністрів України, прийняття нормативно-правового акта, подання проекту постанови Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України; (b) до 31 жовтня 2020 р.: проведення інвентаризації наявних місць захоронення відходів, зокрема їх технічних характеристик, а також інформації стосовно розміщених на них відходів, підготування на її основі переліку місць захоронення відходів; розроблення регіональних планів очищення наявних місць захоронення окремим документом або включення відповідного розділу до регіональних планів управління відходами; опрацювання проектів регіональних планів з експертами ЄС; затвердження регіональних планів.

Незважаючи на чіткі плани, строгі часові рамки та рішучі кроки України щодо врегулювання питань поводження з побутовими відходами, вже зараз наша держава стикається з деякими труднощами у їх реалізації.

Наприклад, ще до 20 березня 2018 р. планувалося розроблення, опрацювання з експертами ЄС і подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта Кабінету Міністрів України про затвердження національного плану управління відходами. І тільки 05 червня 2018 р. на конференції «Нова політика управління відходами – основа економіки замкненого циклу» у Києві Міністр екології та природних ресурсів України Остап Семерак повідомив, що Національний план управління відходами винесено на експертне обговорення [9].

Звісно, що цьому є пояснення, адже, за словами Міністра екології, в Україні до 2017 р. взагалі не було системи управління відходами. Непродумана політика управління відходами, яку ми успадкували від Радянського Союзу, призвела до появи тисяч сміттєзвалищ, 99% із яких не відповідають сучасним екологічним вимогам. Весь цей час Україна жила без будь-якого розуміння, що робити з відходами, за винятками поодиноких населених пунктів, де місцева влада намагалася хоча б спробувати запровадити якісь технології чи запозичити досвід інших країн [10]. Водночас, на думку Міністра екології, Україна має повністю реформувати сферу управління відходами. Європа йшла цим шляхом майже 40 років, Японія – майже 50. Україна повинна пройти цей шлях значно швидше і запровадити всі зміни за 10–15 років [11]. А для того, щоб реформа у сфері відходів розпочалася, потрібно ухвалити рамковий Закон України «Про відходи» та ще 9 секторальних законів [12].

Варто додати, що з 01 січня 2018 р. набрали чинності зміни до ст. 35-1 Закону України «Про відходи» [13], якими запроваджено обов'язок роздільного збирання побутових відходів їх власниками. Великогабаритні, ремонтні та небезпечні відходи у складі побутових мають збиратися окремо. Також небезпечні відходи повинні відокремлюватися на етапі



збирання чи сортування та передаватися спеціалізованим підприємствам, що одержали ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з такими відходами. Для забезпечення належного виконання відповідного обов'язку власників побутових відходів під час проектування житлових будинків, громадських, виробничих, складських та інших споруд передбачається будівництво й облаштування контейнерних майданчиків для роздільного збирання і зберігання побутових відходів, урн для побутових відходів. Житлові масиви та внутрішньодворові території, дороги загального користування та інші об'єкти благоустрою населених пунктів, а також місця проведення масових заходів мають обладнуватися контейнерними майданчиками, урнами для побутових відходів.

Водночас сьогодні ситуацію щодо поводження з побутовими відходами і в цій частині не можна назвати успішною, оскільки реалії свідчать або про недостатню кількість необхідної інфраструктури для роздільного збирання, або взагалі про відсутність контейнерів, майданчиків для цього. Тому закріплення у законодавстві таких обов'язків, визначення видів і мір відповідальності за їх порушення без створення належних умов для їх реалізації видається дещо нераціональним. З іншого боку, слід визнати і неготовність значної частини українського суспільства до виконання обов'язку щодо роздільного збирання побутових відходів, що обґрунтовується низьким рівнем екологічної свідомості громадян. Досягнення позитивних результатів з окреслених питань потребує спільних всебічних зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування та населення.

Доцільно зауважити, що роздільне збирання побутових відходів не здатне вирішити всіх проблем у відповідній сфері, а за умови подальшого вивезення уже посортованих власниками відходів на загальні сміттєзвалища (як це частіше за все відбувається в Україні) – взагалі втрачає свій сенс.

Відсутність системи перероблення (у т. ч. системи роздільного збирання) побутових відходів призводить до втрати Україною щороку мільйонів тонн ресурсоцінних матеріалів, що містяться у відходах, які потенційно можуть бути введені у господарський обіг. Розвиток роздільного збирання та перероблення відходів є невід'ємною частиною підвищення ефективності використання природних ресурсів і переходу до сталої економіки [6]. Враховуючи викладене, на нашу думку, в державі, де є тільки 4 сміттєспалювальні заводи (із яких працює 1), 1 сміттєпереробний завод (який тимчасово припинив переробляти відходи) й окремі лінії з переробки сміття, потрібні невідкладні заходи для реформування сміттєпереробної галузі.

Висновки. Отже, у сфері поводження з побутовими відходами в Україні є багато проблемних аспектів, а в контексті євроінтеграції вони набули особливої актуальності.

Серед причин, які зумовлюють труднощі в поводженні з побутовими відходами в Україні, можна назвати: застарілість способів управління ними, недостатність інфраструктури, недосконалість законодавства, відсутність заходів стимулювання суб'єктів господарювання, наявність низки проблем соціально-економічного характеру, невисоку екологічну свідомість тощо.

Підписання і набрання чинності Угоди про асоціацію поклало перед державою та суспільством нові виклики щодо впровадження європейських стандартів у цій галузі.

Проте для розв'язання усіх поставлених перед Україною завдань знадобиться не тільки значний період часу, але й політична воля керівництва країни, рішучі кроки з боку державних і місцевих органів влади, зацікавленість представників бізнесу, усвідомлення проблем громадянами.

Ми вважаємо, що поступова адаптація українського законодавства до законодавства ЄС у частині поводження з побутовими відходами з подальшою його реалізацією є однією з передумов для успішного завершення євроінтеграційного процесу та набуття Україною статусу держави-члена ЄС.

Список використаних джерел:

1. Про асоціацію : Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої



- сторони від 21 березня 2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 05.07.2019).
2. Федунь М.В. Правове регулювання поводження з відходами в рамках Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 18 с.
 3. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 19 с.
 4. Юрескул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 19 с.
 5. Getman A.P., Lozo V.I. Harmonisation of Ukrainian Waste Treatment Laws with EU Legislation. *Environmental Policy and Law*. Amsterdam, 2017. Vol. 47. № 1. P. 48–52.
 6. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 820-р. Дата оновлення: 20.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p> (дата звернення: 05.07.2019).
 7. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. Дата оновлення: 28.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-p> (дата звернення: 05.07.2019).
 8. Додаток XXX до Глави 6 Розділу V Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciju/30_Annex.pdf (дата звернення: 05.07.2019).
 9. Урядовий портал. «Національний план управління відходами винесено на експертне обговорення, – Остап Семерак». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ostap-semerak-zaversheno-pershij-etap-pidgotovki-nacionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodami> (дата звернення: 05.07.2019).
 10. Міністерство екології та природних ресурсів України. «Остап Семерак: Національний план управління відходами винесено на експертне обговорення». URL: <https://menr.gov.ua/news/32434.html> (дата звернення: 05.07.2019).
 11. Міністерство екології та природних ресурсів України. «Остап Семерак: Україна не має у запасі 40-ка років, щоб зволікати із реформуванням сфери управління відходами». URL: <https://menr.gov.ua/news/32453.html> (дата звернення: 05.07.2019).
 12. Міністерство екології та природних ресурсів України. «Остап Семерак: Щоб реформа у сфері відходів розпочалася – маємо ухвалити рамковий закон про відходи та ще 9 секторальних законів». URL: <https://menr.gov.ua/news/32437.html> (дата звернення: 05.07.2019).
 13. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР. Дата оновлення: 01.05.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-vr> (дата звернення: 05.07.2019).

