

ЕКОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

УДК 502.34:504.064.4

УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВІДХОДИ В СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Бондарь О.І, Виговська Г.П.

Державна екологічна академія
післядипломної освіти та управління
Мінприроди України

вул. Митрополита Василя Липківського, 35, 03035, м. Київ
e-mail: dei2005@ukr.net

Викладені результати порівняльного аналізу національного та європейського законодавства у сфері поводження з відходами. Акцентовано увагу на різних концептуальних підходах до створення відповідної нормативно-правової бази. Запропоновано напрями, пріоритети та цільові орієнтири щодо удосконалення національного законодавства з урахуванням європейського досвіду. *Ключові слова:* відходи, поводження з відходами, інфраструктура, законодавство, європейські директиви, адаптація законодавства.

Изложенные результаты сравнительного анализа национального и европейского законодательства в сфере обращения с отходами. Акцентировано внимание на разных концептуальных подходах к созданию соответствующей нормативно правовой базы. Предложены направления, приоритеты и целевые ориентиры, относительно усовершенствования национального законодательства с учетом европейского опыта. *Ключевые слова:* отходы, обращения с отходами, инфраструктура, законодательство, европейскиедирективы.

Is the Expounded results of comparative analysis of national and European legislation in the field of hand lingwastes. Attention isaccented on the different conceptual goin gnearcration of the proper normative lylegal bases. Directions, priorities and having a special purposeorientiri, areoffered in relation to the improvement of national legislation taking in to account European experience. *Keywords:* wastes, handlingwastes, infrastructure, legislation, Europeandirectives

На сьогодні утворення відходів набула глобального масштабу і стала невідкладним питанням державної політики для міжнародної спільноти загалом. Зростаюча кількість відходів і підвищення пов'язаної з ними небезпеки значно впливає на екологію країн світу, навколишнє середовище, стан природних ресурсів, умови життя і здоров'я населення. Загострення екологі-

чних проблем спричиняє серйозну суперечність з цілями сталого розвитку.

В Україні складна розгалужена структура господарського комплексу і домінування в ньому ресурсоемних багатовідхідних технологій вимагає науково-обґрунтованих рішень в управлінні відходами, що виходить за рамки технологічних питань, оскільки комплексні проблеми охоплюють усі ключові вектори сталого розвитку – екологічні, економічні (передусім ресурсозберігаючі) і соціальні.

Складність і багатоплановість проблеми відходів, її нормативно-правовому врегулювання вимагають значної уваги на міжнародному, загальноєвропейському й національному рівнях. Тому в країнах світу розробляються і діють чисельні нормативно-правові акти щодо поводження з різними відходами.

Однією з найважливіших складових політики європейського вибору України є адаптація національного законодавства до норм Європейського Союзу.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої, (надалі – Угода про асоціацію), є важливим кроком до адаптації законодавства [1].

Співробітництво у сфері охорони навколишнього середовища в Угоді про асоціацію закріплено у Главі 6 – «Навколишнє природне середовище» Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво».

В Угоді про асоціацію передбачено адаптацію законодавства ЄС у сфері охорони довкілля в межах восьми секторів за тематичною спрямованістю

(Додаток XXX), що регламентується 29 джерелами права (Директивами та Регламентами) у цій сфері.

Сектор 3 «Управління відходами та ресурсами» (Waste and resource management) з усього переліку містить три директиви:

- Директива 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких директив (Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives) [2];
- Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів, змінена та доповнена Регламентом (ЄС) 1882/2003/ (Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste as amended be Regulation (EC) 1882/2003) [3];
- Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості, якою вносяться зміни до Директиви 2004/35/ЄС (Directive 2006/21/EC on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC) [4].

Однак регулювання поводження з відходами не обмежується тільки цими Директивами. Відомо, що і у попередні роки під час підготовки до підписання Угоди про асоціацію України з ЄС здійснювались певні кроки щодо гармонізації законодавства. Відповідно до угоди про партнерство та співробітництво Україна взяла на себе зобов'язання адаптувати законодавство у 16 пріоритетних секторах [5].

У Плані дій Україна – ЄС (2005 рік) питанню охорони навколишнього середовища присвячено окремий розділ [6]. Порядком денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20 листопада 2009 року передбачає співпрацю України та ЄС щодо підготовки до імплементації актів

acquis ЄС, зазначених у відповідних додатках до проекту Угоди про асоціацію. Перелік Директив та Регламентів ЄС охоплює 31 джерело acquis ЄС у сфері охорони довкілля, зокрема і стосовно поводження з відходами [7].

Згідно Базового плану адаптації в Україні проведено значну роботу з аналізу юридичних невідповідностей між існуючим національним законодавством та правовою сферою ЄС. Як відмічають українські і зарубіжні експерти, з багатьох питань норми європейського й національного правового регулювання поводження з відходами співпадають [8,9]. Однак є і суттєві відмінності. Загалом рівень відповідності оцінюється як низький або середній і цьому напрямі працювали українські й зарубіжні експерти [8,9]. Вони обґрунтували доцільність приведення у відповідність термінологічного апарату та закріплення його у законодавстві, акцентували увагу на принципових підходах, визначених у Директиві 2008/98/ЄС щодо додержання ієрархії у вирішенні питань поводження з відходами, введення принципу розширеної відповідальності виробника, класифікації відходів та об'єктів накопичення та захоронення відходів, необхідності перегляду законодавства щодо відходів видобувної промисловості тощо.

Мета статті – висвітлити окремі концептуальні положення та шляхи їх реалізації в Україні, на основі аналізу порівняти національне законодавство у сфері поводження з відходами з відповідним законодавством ЄС.

Особливості нормативно-правового забезпечення поводження з відходами в Україні. Формування системи управління у сфері поводження з відходами та її нормативно-правове забезпечення започатковано Законом України «Про охорону на-

вколишнього природного середовища» у 1991 р. в рамках організаційно-економічного механізму природоохористування. Закон визначив правові, економічні і соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища, зокрема стосовно і відходів. Законом в законодавче поле введено дозвільний порядок «захоронення (складування) промислових, побутових та інших відходів» та плату за забруднення навколишнього природного середовища, в тому числі і за розміщення відходів (нині екологічний податок) [10].

На сьогодні нормативно-правова база у сфері поводження з відходами в Україні є складною системою і охоплює правове регулювання основних процесів і проблем у цій сфері. Вона включає базовий рівень – основні, утворюючі систему акти та низку підзаконних актів різних рівнів і категорій. Серед них більше десяти законів, численних нормативних актів на рівні Кабінету Міністрів і регулятивних документів інших відомств. Загальну структуру національного законодавства наведено на рис 1.

Упровадження Закону України «Про відходи» започаткувало новий етап формування системи управління відходами з урахуванням сучасних світових пропозицій, яка поєднує адміністративні та економічні методи [11].

Адміністративні методи управління знайшли відображення в розроблених і впроваджених нормативних документах із різних напрямків діяльності щодо поводження з відходами.

Економічні методи управління реалізуються переважно через заходи обмежувального характеру (нормативи, квоти, ліміти, платежі, дозволи, санкції тощо) і в меншій мірою – стиму-

люючого (пільги, пріоритетне фінансування, кредитування та ін.). Зокрема принцип «забруднювач платить» – через встановлення та стягнення зборів за розміщення відходів (нині екологічний податок). Створено спеціалізовані фонди для цільового фінансування

природоохоронних заходів, у т.ч. й щодо поводження з відходами та ін. Реалізація природоохоронного та ресурсозберігаючих заходів щодо управління відходами знайшло відображення у відповідних урядових програмах.

Закони, що регулюють окремі сфери поводження з відходами:	Базове законодавство у сфері поводження з відходами	Регулювання на підзаконному рівні
Кодекс України про надра Гірничий закон України Закони України: Податковий кодекс України «Про хімічні джерела струму» «Про поводження з радіоактивними відходами» «Про металобрухт» «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» «Про житлово-комунальні послуги» «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» «Про житлово-комунальні послуги» та ін.	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» Закон України «Про відходи» Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки Класифікатор відходів ДК 005-96, затверджений наказом Держстандарту України 29.02.1996 N 89	Порядок ведення державного обліку та паспортизації відходів, затверджений Постановою КМУ від 1.11.1999 р. N 2034 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізації/видаленням, та Жовтий та Зелений переліки відходів, затверджені постановою КМУ від 13.07.2000 р. N 1120 Порядок ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затверджений Постановою КМУ від 31.08.1998 р N 1360 Порядок ведення реєстру місць видалення відходів, затверджений Постановою КМУ від 3.08.1998 р. N 1216 Постанова КМУ від 26 липня 2001 р. N 915 «Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини» ДСанПіН 2.2.7.029-99 "Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення» Перелік небезпечних властивостей відходів, наказ Мінеко-ресурсів України від 16.10.2000 р. №165

Рис. 1. Структура національного законодавства про відходи

Закон України «Про відходи» в основному забезпечує певний рівень правового регулювання суттєвих про-

blem у цій сфері діяльності. Однак на сьогодні він не повною мірою відповідає сучасним світовим і, передусім,

європейським вимогам. Окремі його положення занадто абстрактні та неконкретні, до останнього часу залишаються декларативними і не впроваджені в практику управління.

Керівні принципи ЄС щодо відходів. Стале управління відходами належить до пріоритетних сфер діяльності ЄС з охорони навколишнього середовища. Основні керівні принципи щодо відходів були визначені Рамковою Директивою про відходи

75/442/ЄЕС (тепер 2008/98/ЄС), Директивою про небезпечні відходи 91/689/ЄЕС (нині скасована і замінена Директивою 2008/98/ЄС), Директивою 96/61/ЄС, яка замінена на Директиву 2008/1/ЄС щодо запобігання і контролю забруднень.

Крім того, в ЄС упроваджено ряд спеціальних директив, що регулюють відносини щодо різних потоків відходів та операцій поводження з ними (Рис.2).

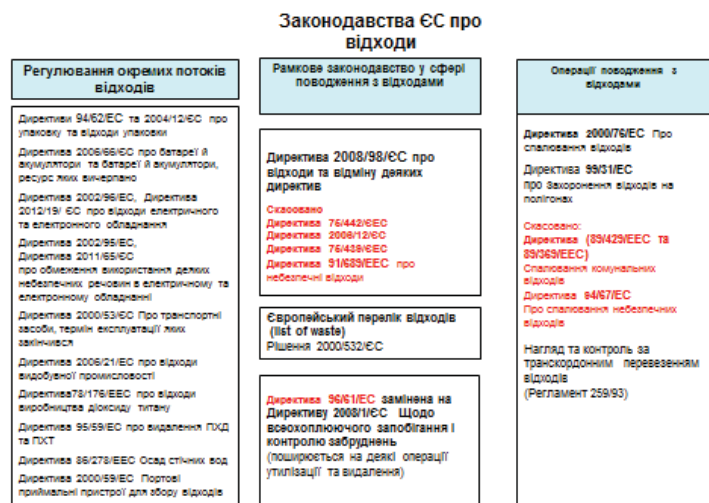


Рис.2 Структура законодавства ЄС про відходи

Сучасне європейське законодавство передбачає новий підхід до проблеми скорочення відходів та їх використання.

У 2008 році Європейським парламентом та Радою прийнято нову директиву 2008/98/ЄС «Про відходи та відміну деяких інших директив», яка сприяє наближенню ЄС до "суспільства рециклінгу (утилізації)" та уникненню утворення відходів чи використання їх як ресурсів. Директива вра-

ховує весь життєвий цикл продукції та матеріалів, а не тільки стадію відходів, зосереджує увагу на зменшенні впливу відходів та поводження з ними на довкілля. Під час розробки екологічних критеріїв оцінки життєвого циклу продукції велику увагу приділено можливості максимального замкнення вхідних та вихідних потоків в її технологічному процесі продукційної системи – від придбання сировини до виробництва, експлуатації та утилі-

зації відходів (рециклінгу). Директива відноситься до шостої Програми дій з охорони навколишнього середовища Європейського Співтовариства на 2002–2012 рр.

Шоста Програма дій ЄС з охорони довкілля визначає одним із політичних принципів її реалізації інтегрований підхід, що передбачає інтеграцію стратегії стійкого управління ресурсами і стратегії по запобіганню утворення та рециклінгу відходів [12].

Головна мета програми – зниження кількості утворюваних відходів, зменшення їх частини відходів, що направляється на остаточне захоронення, в тому числі до 2020 року - підготовка до повторного використання та переробки.

Рада ЄС у Директиві 2008/98/ЄС пропонує п'ятиступеневу ієрархію управління відходами, яка має бути втілена державами-членами в межах їх національної політики щодо відходів: попередження виникнення відходів (найбажаніший варіант); повторне використання; переробка; інша утилізація (в тому числі енергетичне відновлення); безпечне розміщення або захоронення як крайній випадок.

При реалізації пріоритету першого порядку акцент робиться на зміні технологічного процесу й продукції з тим, щоб звести до мінімуму загальний обсяг утворення відходів. Це здійснюється шляхом контролю і оцінки залучених у виробничий процес природних ресурсів, відповідно продукції й відходів, **на всіх етапах життєвого циклу: від процесу виробництва до кінцевого споживання.** Основною технологічною вимогою стає застосування "найкращої з доступних технологій", що включає: застосування маловідходних технологій, використання

менш шкідливих речовин, відновлення та переробку відходів тощо.

Існує певна паралель між рамковою Директивою ЄС 2008/98/ЄС та законом України «Про відходи», в яких наведено базові принципи управління відходами, основні визначення щодо сфери поводження з відходами, підходи до ліцензування та визначення дозвільного порядку діяльності щодо окремих категорій відходів та операцій поводження з ними, дотримання екологічних вимог під час поводження з відходами, відповідний контроль тощо.

З огляду на європейське законодавство постійно удосконалювався і Закон України «Про відходи». Найбільш важливими для останнього періоду були зміни 2010 року щодо уточнення визначення поняття «відходи», тлумачення деяких інших термінів, використання тари і упаковки відповідно до європейської директиви «Про тару і упаковку», посилення відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами, врегулювання питань щодо побутових відходів тощо.

При певному рівні кореляції Закону України «Про відходи» з Рамковою Директивою ЄС (на той час 75/442/ЄЕС, яка була замінена на 2008/98/ЄС), створення нормативно-правової бази в Україні в подальшому здійснювалось дещо іншим шляхом.

1. Національна нормативно-правова база у сфері поводження з відходами, на відміну від європейської, створювалась і продовжує формуватись без визначення загальної стратегії поводження з відходами та, відповідно, за відсутності базового стратегічного документу. В національних стратегічних документах екологічного спрямування, що приймалися

в попередні роки [13, 14], приділялася певна увага і проблемі відходів, однак в них не визначені структуровані і збалансовані напрями щодо досягнення цілей, особливо з фінансового забезпечення.

Натомість ЄС у своїх стратегіях окреслює принципові орієнтири політики поводження з відходами. Перша з них була прийнята в 1989 р. та переглянута у 1996 р. з урахуванням умов кінця ХХ століття.

З огляду на глобальний для суспільства характер проблеми Україна формує соціально адекватну систему поводження з відходами, визначає напрями, пріоритети та цільові орієнтири у сфері поводження з відходами для закріплення їх у документі національного рівня, наприклад, **національній доктрині поводження з відходами**.

2. Національна нормативно-правова база розвивалась у напрямі **загального регулювання поводження з відходами, коли** застосовувались однакові підходи до всіх їх видів і категорій. В цьому контексті на виконання вимог Закону України «Про відходи» в період 1998-2007 роки було розроблено і впроваджено низку нормативно-правових актів з врегулювання таких питань: встановлення лімітів на утворення та розміщення відходів (нині скасовано); державний облік, паспортизація відходів і відповідне інформаційне забезпечення (реєстри об'єктів видалення відходів, об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів); вимоги до транскордонного перевезення відходів (на виконання вимог Базельської конвенції); ліцензування та дозвільний порядок діяльності поводження з небезпечними відходами й окремими видами відходів як

вторинною сировиною; справляння плати (нині екологічного податку) за розміщення відходів тощо (рис.1). Однак основні інструменти регулювання, зокрема ліміти на утворення та розміщення відходів та плата за їх розміщення, виявилися малоефективними, для зміни негативної тенденції.

Європейське законодавство розвивалось у напрямі регулювання конкретних потоків відходів чи операцій поводження з ними і містить низку **Директив, що регулюють поводження з конкретними потоками відходів**, що враховують специфіку їх виникнення та подальшого поводження з ними (рис.2.). Це директиви ЄС про пакувальні матеріали, батареї й акумулятори, про відходи електричного та електронного обладнання, про транспортні засоби, термін експлуатації яких закінчився, про відходи видобувної промисловості, обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні, видалення ПХД та ПХТ та ін. Такий підхід дає можливість розробити конкретні механізми, найбільш ефективні для конкретного типу відходів, акумулювати кошти та створити відповідну інфраструктуру. На жаль в Україні інфраструктура поводження з відходами перебуває на початковій стадії і процес її створення значно відстає від країн ЄС [15].

В Україні започатковано **створення нормативної бази регулювання конкретних потоків відходів та операцій поводження з ними** розроблено ряд проектів нормативно-правових актів (в основному, Технічних регламентів, що, на наш погляд, є правильним підходом). Однак цей процес просувається повільно й суперечливо.

Наприклад, останніми роками в Україні було декілька спроб розробити проект Технічного регламенту щодо відходів електронного та електричного обладнання та підготувати проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання збирання, заготівлі та утилізації відходів електронного і електричного обладнання». Однак до останнього часу вони залишаються не впровадженими. Це стосується і проекту закону про упаковку та відходи упаковки, який обговорюється вже понад десяти років.

Аналіз європейського досвіду свідчить про необхідність активізації розроблення й прийняття відповідних нормативно-правових актів. Це стосується спеціальних законопроектів, які регулюють діяльність, пов'язану з **тарою й упакуванням, відходами гірничо-видобувної промисловості, та Технічних регламентів про відходи електричного й електронного обладнання; про спалювання відходів; поводження з відходами стічних вод, щодо приймання утворюваних на суднах відходів і залишків вантажу портовими спорудами та ін.**

3. В Україні забезпечення інформаційної підтримки розв'язання широкого кола питань державного управління у **сфері поводження з відходами мав би забезпечити державний класифікатор відходів ДК 005-96**, впроваджений у 1996 р. Однак він цієї функції не виконав, виявився практично недієздатним як інформаційно-аналітичний інструмент вирішення проблеми відходів. Отже, в Україні не вирішені питання ідентифікації й класифікації відходів, не впроваджені методичні розробки віднесення відходів до категорії небезпечних (за винятком токсичності).

На відміну від національних підходів, за європейською практикою **відходи визначаються перш за все їх належністю до Європейського переліку відходів** (List of wastes) [16], що забезпечує чітку однозначність їх ідентифікації. Європейський перелік відходів – це система класифікації, яка охоплює всі типи відходів, включаючи небезпечні. Він є найбільш повним та погодженим інструментом інформаційного забезпечення у сфері поводження з відходами.

Роботи розроблення Класифікатора відходів, гармонізованого з Європейським переліком відходів, були започатковані ще в 2003 р. на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2002 р. № 138-р., яким передбачалась підготовка «Державного класифікатора відходів, гармонізованого з Європейським каталогом відходів» (п.48), який і досі не завершений. Рішення щодо необхідності розробки відповідного класифікатора приймалися і в наступні роки, але так само залишилися не завершеними.

3 метою виконання міжнародних зобов'язань та чинного законодавства щодо забезпечення гармонізації з міжнародними стандартами у сфері відповідних класифікацій назріла нагальна необхідність у розробленні й прийнятті **Національного класифікатора (переліку) відходів**, що дасть змогу проводити порівняльний аналіз структури та обсягу утворення відходів у межах європейської статистики, а також сприятиме застосуванню сучасних передових технологій щодо поводження з усіма категоріями відходів.

4. І в національному і в європейському законодавстві застосовується принцип «забруднювач платить», а цим принципом витрати на поводжен-

ня з відходами несе утворювач (виробник) відходів або їх власник. Цей принцип реалізувався в Україні як плата (нині екологічний податок) за розміщення відходів. Плата розраховується на основі фактичних обсягів розміщення відходів, базових нормативів плати залежно від класу небезпеки відходів та регулюючих коефіцієнтів. Тут варто врахувати, що в попередні роки передбачалось справляти платежі як регулюючий інструмент в межах встановленого ліміту, а за перевищення ліміту нараховувати плату в п'ятикратному розмірі. З прийняттям Податкового кодексу України (2010 р.) скасовано плату за понадлімітні обсяги розміщення відходів. Тобто, цей і так не досить ефективний інструмент із регулюючого перетворився в чисто фіскальний. А в 2014 р. ліміти на розміщення відходів було взагалі скасовано. Плата справляється по факту розміщення відходів, тобто, цей інструмент спрямований на боротьбу з наслідками, а не за застосування превентивних заходів.

В Європейському Союзі та інших країнах наприкінці минулого століття набув поширення **принцип «розширеної відповідальності виробника»**. Цей принцип для країн-членів ЄС встановлений Директивою 2008/98/ЄС та втілений у практику директивами про упаковку та відходи упаковки, відходи електричного й електронного обладнання, хімічні джерела струму, зношені транспортні засоби тощо. За цим принципом на виробника покладено фінансову відповідальність із запобігання шкоди від продукції не тільки під час її виробництва й продажу, але й при її використанні та утилізації після закінчення терміну експлуатації.

Накладання розширеної відповідальності на виробника в цих Директивах є одним із засобів підтримки розробки та виробництва товарів, що повністю враховують та полегшують **ефективне використання ресурсів упродовж усього їхнього життєвого циклу**, включаючи їх відновлення, повторне використання, сортування та утилізацію без шкоди для відносно обігу товарів на внутрішньому ринку.

В Україні впровадження цього принципу набуло особливої актуальності в зв'язку з процесами адаптації, хоча перші спроби впровадити подібний механізм виявилися не досить вдалим.

Подібний механізм вперше в Україні був запроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року № 915, якою затверджено порядок збирання, сортування, транспортування, перероблення та утилізації використаної тари (упаковки), затверджені тарифи на надання відповідних послуг [17]. Згідно з цією постановою усі підприємства, що випускають або імпортують товари в упаковці, повинні забезпечити її утилізацію. Вони можуть це здійснювати самостійно або заключати договори з державною компанією «Укрєкокомресурси» і на її рахунок перераховувати кошти за тарифами на утилізацію тари і упаковки (чи іншим спеціалізованим підприємством). Однак через недосконалість законодавчого підґрунтя зосередженість в одного суб'єкта управлінських, господарських і контролюючих функцій та з інших причин цей механізм виявився малоефективним.

Натомість в ЄС з метою подолання торгових бар'єрів при впровадженні Директиви про упаковку і відходи упаковки була заснована «Європейська

ка Відновлювальна Упаковочна Організація» (PRO EUROPE). Її першочергове завдання – передача марки «Зелена крапка» компетентним з цих питань організаціям і установам як маркувального знаку. Такими організаціями є офіційно визнані національні системи, створені в державах-членах ЄС. Кожна з них має свою національну систему, яка, зазвичай, охоплює виробників, імпортерів, пакувальників, фасувальників, організації по збиранню та сортуванню, підприємства утилізації, підприємства-ліквідатори. Це системи ARA в Австрії, Дуальна система в Німеччині, EKO-EMBALLAGES S.A. у Франції та ін.

Спільним для цих систем є те, що вони є **неприбутковими і фінансуються за рахунок ліцензійних внесків за розміщення упаковок на ринку компаніями, що приєдналися до організації і мають право маркувати свою упаковку знаком «Зелена крапка»**.

Національні системи базуються на таких основних принципах:

- фінансування промисловістю роздільного збирання, сортування, утилізації і рециклінгу використаної упаковки;
- діалог із споживачами з метою створення нової моделі поведінки;
- **незалежність від уряду компанії по управлінню відходами;**
- інтернаціоналізація зовнішніх витрат;
- впровадження відповідальності виробника.

Європейське законодавство накладає певні зобов'язання на держави-члени щодо обсягів та термінів утилізації та рециклінгу використаної упаковки.

Іншим прикладом можуть бути Директиви про електричне й електронне обладнання та хімічні джерела струму [18, 19]. Згідно з цими директивами основні принципи фінансування процедури переробки мають встановлюватися на рівні ЄС. Тут на **законодавчому рівні виробників електронних приладів зобов'язали безкоштовно приймати відпрацьоване або непридатне для подальшого використання електричне й електронне обладнання, нести відповідальність за його утилізацію, в тому числі і фінансову**.

Схеми фінансування повинні допомагати досягненню високих показників із вилучення і переробки та привести до виконання принципу **відповідальності виробника**. Усі виробники, як це визначено директивами, мають бути зареєстрованими та фінансувати витрати на вилучення, обробку та переробку усіх вилучених батарей й акумуляторів та електронного обладнання.

Зазвичай **державне управління охоплює функції реєстрації й контролю. Державні органи не фінансують і не збирають коштів. Ці функції покладено на виробників**.

В Україні економічний механізм у сфері поводження з хімічними джерелами струму впроваджений Законом «Про хімічні джерела струму», в тому числі й відпрацьованими. Закон впроваджує екологічний грошовий заклад, який сплачується на спецрахунок держбюджету і відшкодовується споживачам після здачі відпрацьованих джерел струму спеціалізованим підприємствам. Але і цей механізм не виявився ефективним. В Законі України «Про відходи» та Національному плані дій з охорони навколишнього при-

родного середовища на 2011–2015 роки передбачено **розроблення й впровадження систем поводження щодо:** пакувальних матеріалів і тари; збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих олив (відпрацьованих нафтопродуктів); створення спеціальних центрів по збиранню та організації їх утилізації; збирання, заготівлі та утилізації зношених шин, гумотехнічних виробів та відходів гумотехнічного виробництва; створення спеціальних центрів по збиранню зношених шин та їх утилізації; збирання та утилізації непридатних до використання транспортних засобів; електричного та електронного обладнання (в тому числі й трансформаторів та стабілізаторів); збирання, видалення, знешкодження та утилізації відходів, що утворюються в процесі медичного обслуговування, ветеринарної практики, пов'язаних з ними дослідних робіт та будівельних відходів.

У 2011 р. на виконання цього положення розроблено та прийнято Кабінетом Міністрів України дві постанови – від 17 грудня 2012 р. № 1221 «Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив)» та від 27 липня 2011 р. № 1136 «Деякі питання збирання, заготівлі та утилізації зношених шин». Цими постановами передбачено плату за послуги з організації збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив) та зношених шин та створення відповідної інфраструктури. В них (та в інших проектах нормативно-правових актів, що розміщені на сайті Мінприроди для громадського обговорення), на відміну від європейських підходів, передбачена **головна функція держави у збиранні коштів**

і створенні відповідної інфраструктури. І знову існує загроза не досить ефективного використання коштів, оскільки вони зосереджуватимуться в однієї особи (уповноваженого підприємства), а в Україні вже є аналогічний досвід.

Отже, в Європейському Союзі та інших розвинених країнах світу застосування принципу «розширеної відповідальності виробника» дозволяє перекласти відповідальність за організацію збирання та утилізацію продукції після закінчення терміну її експлуатації на виробників або дистриб'ютерів цієї продукції. Держава залишає за собою контрольні функції. Натомість в Україні в розроблених та впроваджених нормативно-правових актах щодо регулювання окремих потоків відходів, а також у тих, які ще розробляються, **державна бере на себе обов'язок створювати інфраструктуру поводження з відходами, а також акумулювати кошти для цих цілей** (в особі уповноваженого підприємства). **В рамках адаптації законодавства та впровадження принципу «розширеної відповідальності виробника» необхідно забезпечити раціональне співвідношення державного регулювання й ринкових механізмів, перекласти на виробників відповідальність за виготовлення екологічно безпечної продукції, її екологічно безпечну експлуатацію, збирання та утилізацію після закінчення терміну експлуатації.**

5. В ієрархії пріоритетів ЄС полігонне захоронення відходів посідає найнижче місце через ризики забруднення навколишнього середовища та втрату ресурсів, що містяться у відходах. Одночасно полігони залишаються найбільш поширеним методом пово-

дження з відходами. Директива про полігонне захоронення відходів є однією з ключових у процесі імплементації національного законодавства у сфері поводження з відходами до відповідного законодавства ЄС. Директива ЄС 1999/31/ЄС зобов'язує держави-члени зменшувати захоронення відходів. Згідно параграфу 1 статті 5 цієї директиви держави-члени повинні прийняти національні стратегії зменшення захоронення відходів, що біологічно розкладаються. У п.2 визначено цільові орієнтири щодо зменшення кількості відходів, що біологічно розкладаються, та терміни їх досягнення.

В Україні роздільне збирання органічної частини побутових відходів та їх перероблення знаходяться на початковій стадії. В окремих документах передбачені відповідні заходи, однак вони носять фрагментарний та декларативний характер. На деяких полігонах передбачені площадки для компостування органічної частини відходів, але це лише поодинокі випадки. Так, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено роздільне збирання твердих побутових відходів за компонентами, що входять до їх складу, а Методикою роздільного збирання побутових відходів, затвердженою наказом Мінрегіонбуду України 01.08.2011 № 133 класифіковано компоненти твердих побутових відходів та виділено органічну складову побутових відходів в окрему категорію.

Національним планом дій у рамках заходу «Упорядкування, реконструкція, рекультивація та будівництво для захоронення побутових відходів, оснащення їх системами компостування, збирання та утилізації біогазу, знешкодження фільтрату» (п.113) задекла-

ровано скорочення захоронення відходів, що біологічно розкладаються на 15% до 2015 року, однак цей захід не підкріплений практичними кроками та фінансовими гарантіями. В рамках імплементації законодавства доцільно розробити **Національну стратегію зменшення захоронення відходів, що біологічно розкладаються.**

Оцінка концептуальних відмінностей національних і європейських підходів до створення нормативно-правової бази поводження з відходами, свідчить що навіть у разі здійснення формальної імплементації то вона буде суперечити фактичному стану поводження з відходами, адже не вирішується основне завдання – **створення інфраструктури поводження з небезпечними відходами.** Нажаль, у схваленій Урядом **Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 [20]** роки не визначена ієрархія європейських пріоритетів та відсутнє системне вирішення проблеми поводження з небезпечними відходами. Хоча Концепцією і передбачено створення інфраструктури поводження з відходами та упорядкування, реконструкція, будівництво нових сучасних полігонів, однак вона більше спрямована на побутові відходи. З огляду на європейський досвід та відповідні національні напрацювання для наближення законодавства до найважливіших завдань необхідно поряд із приведенням у відповідність термінологічної бази, запровадити ієрархії пріоритетів у сфері поводження з відходами, класифікацію полігонів тощо.

У національній доктрині поводження з відходами мають бути визначені напрями, пріоритети та цільо-

ві орієнтири у сфері поводження з відходами.

Розвиток законодавчого забезпечення має передбачати внесення змін і доповнень у діючі акти та розробку нових спеціальних законопроектів, які регулюють діяльність, пов'язану із **тарою й упакуванням, відходами гірничо-видобувної промисловості.**

Необхідно завершити, розробити й прийняти технічні регламенти про відходи електричного й електронного обладнання, про спалювання відходів, поводження з відходами стічних вод, щодо приймання утворюваних на суднах відходів і залишків вантажу портовими спорудами тощо; розробити й впровадити Технічний регламент про захоронення відходів на полігонах, Національну стратегію зменшення захоронення відходів, що біологічно розкладаються.

Потребує розроблення й впровадження **Національного Класифікатора** (переліку) відходів, гармонізованого з європейським Переліком відходів та налагодження моніторингу за потоками відходів на базі відповідного інформаційного забезпечення.

Законодавче закріплення **принципу „розширеної відпо-**

відальності виробника”, переклавши на них **відповідальність за виготовлення екологічно безпечної продукції, її безпечну експлуатацію, збирання та утилізацію відходів цієї продукції та створення відповідної інфраструктури;** створення промислових потужностей із знешкодження і знищення небезпечних відходів, будівництво відповідних об'єктів інфраструктури, передусім, спеціальних полігонів (реалізація пілотних проектів).

Отже, в Україні проведена значна робота з гармонізації українського законодавства щодо поводження з відходами відповідно до норм ЄС. Але значною мірою українське законодавство є фрагментарним, неповним чи відмінним від відповідного законодавства ЄС, передусім у частині, що стосується захоронення відходів на полігонах, фінансових питань та невизначеності національної стратегії поводження з відходами.

Оскільки європейське законодавство постійно розвивається то і Україні необхідно продовжувати роботу з розбудови власної нормативно-правової бази і приведення її у відповідність до вимог екологічного права ЄС.

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/control/ru/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535
2. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.- Official Journal of the European Union.-2008.- L 312/3 - L 312/30
3. Директива Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів (ОВ L 182, 16.7.1999, С.1), (неофіційний переклад), [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_925
4. Directive 2006/21/EC on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC// - Official Journal of the European Union 102, 11.4.2006, p.15-33.

5. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами // Офіційний вісник України 29.06.2006. – №24. – С. 203.
6. План дій "Україна - Європейський Союз" [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693
7. Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_990
8. Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire* // Міністерство юстиції України, Державний департамент з питань адаптації законодавства. –К.: ВД «Професіонал», 2007
9. Огляд стану гармонізації законодавства України з вимогами права ЄС та Базовий план гармонізації законодавства України з правом ЄС (ДОВКІЛЛЯ), Київ, грудень 2011 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/media/files/Overview.pdf>
10. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” № 1264-ХІІ від 25 черв. 1991 р. [із змінами, поточна редакція - Редакція від 18.11.2012, внесеними законами України]. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
11. Закон України „Про відходи” №187/98-ВР від 05 березня. 98 р. [із змінами і доповненнями, поточна редакція - Редакція від 18.11.2012] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр>.
12. Рішення №1600/2002/ЄС Європейського парламенту і Ради від 22 липня 2002 року щодо Шостої програми дій у сфері навколишнього середовища [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://77.121.11.22/ecolib/5/2/1/5/reg/reg_2002_1600/reg_2002_1600_ua.doc
13. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), (2011, N 26, ст.218)
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 577-р «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки» [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-2011>.
15. В.С.Міщенко, Виговська Г.П., Ю.М.Маковецька Т.Л.Омельяненко Удосконалення системи управління відходами в Україні в контексті європейського досвіду-К.: „Лазурит-Поліграф”, 2012. – 120с.
16. Commission Decision of the European Communities 2000/532/EC of 3 May 2000 (establishing list of waste)//Official Journal of the European Communities L 226/3-24, 6.9.2000.
17. Постанова КМУ від 26 липня 2001 р. N 915 „Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини” (зі змінами, поточна редакція - Редакція від 17.09.2011) [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/915-2001>
18. DIRECTIVE 2002/96/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (OB L 37/24, 13.2.2003) [Електронний ресурс] - Режим доступу: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:037...en...
19. 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 (Official Journal of the European Union L 266/1, 26.9.2006) [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:266:0001:0014:en:PDF>
20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами.