

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

### LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL WASTE MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE: IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN STANDARDS

Кречик А.С., студент IV курсу факультету прокуратури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Кривець О.В., студент IV курсу факультету прокуратури  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Савчук О.О., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри екологічного права  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Наукова праця присвячена дослідженню поточного стану національного законодавства, у сфері управління відходами. Розглядається актуальна проблема управління відходами в Україні, наголошується на тому, що кількість відходів постійно зростає. Автори аналізують поняття відходів та наводять його основні ознаки, розкриваючи сутність проблеми.

Основним акцентом статті є обговорення нового закону про управління відходами, який демонструє свої серйозні наміри щодо виконання міжнародних зобов'язань на відповідність українського законодавства праву *acquis communautaire* та його переваги. Згідно з аналізом авторів, новий закон принесе ряд важливих покращень у цій сфері, серед яких: встановлення чітких стандартів та вимог щодо управління відходами; чітка процедура отримання дозволів; розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Особливо детальну увагу автори приділили законодавчим принципам таким як: ієрархія управління відходами, розширена відповідальність виробника, «забруднювач платить» та доходять до висновку, що закріплення таких принципів у законодавстві є базисом для їх ефективного управління.

Окремо розглядається важливий аспект – внесення змін до податкового законодавства щодо вдосконалення екологічного податку. Автори зазначають, що без таких змін принцип «забруднювач платить» не запрацює на повну потужність.

Зазначено, що Україна імплементувала принцип розширеної відповідальності виробника, який визнано одним з найкращих принципів в ЄС, відповідно до якого виробник упаковки та товарів в упаковці несе відповідальність за весь цикл життя продукту навіть після його використання. Це означає, що виробники повинні брати на себе відповідальність за забезпечення можливості переробки та видалення відходів, пов'язаних з їхніми продуктами, з метою зменшення негативного впливу на довкілля.

Важливо відзначити, що новий закон є рамковим і, хоча він вносить покращення у сферу управління відходами, він не вирішує усі проблеми. А тому, на думку авторів, прийняття секторальних законів та встановлення методів заохочення є важливою складовою розвитку управління відходів в Україні.

**Ключові слова:** відходи, управління відходами, економіка замкнутого циклу, «забруднювач платить».

The scientific work is devoted to the study of the current state of national legislation in the field of waste management. The author examines the current problem of waste management in Ukraine, emphasizing that the amount of waste is constantly growing. The authors analyse the concept of waste and provide its main features, revealing the essence of the problem.

The main focus of the article is to discuss the new law on waste management, which demonstrates its serious intentions to fulfill international obligations to ensure compliance of Ukrainian legislation with the *acquis communautaire* and its benefits. According to the authors' analysis, the new law will bring a number of important improvements in this area, including: the establishment of clear standards and requirements for waste management; a clear procedure for obtaining permits; and the division of powers between state authorities and local governments. The authors pay particular attention to legislative principles such as the hierarchy of waste management, extended producer responsibility, and polluter pays and conclude that enshrining such principles in legislation is the basis for their effective management.

An important aspect is considered separately – amending tax legislation to improve the environmental tax. The authors note that without such changes, the polluter pays principle will not work at full capacity.

It is noted that Ukraine has implemented the principle of extended producer responsibility, which is recognized as one of the best principles in the EU, according to which the manufacturer of packaging and packaged goods is responsible for the entire life cycle of the product even after its use. This means that producers must take responsibility for ensuring that their products are recyclable and can be disposed of to reduce the negative impact on the environment.

It is important to note that the new law is a framework and, although it makes improvements in the field of waste management, it does not solve all problems. Therefore, according to the authors, the adoption of sectoral laws and the establishment of incentives is an important component of the development of waste management in Ukraine.

**Key words:** waste, waste management, circular economy, “polluter pays”.

**Постановка проблеми.** Україна стикається з серйозною проблемою управління відходами, яка має негативний вплив на здоров'я населення та навколишнє середовище. Недостатньо розвинена інфраструктура управління відходами, обмежена кількість місць для збору та перероблення відходів, відсутність високотехнологічних технологій, недостатня увага до сортування відходів та низький рівень свідомості населення – усе це ускладнює проблему управління відходами в Україні. Існуюча система не дозволяла упорядкувати відходи в мирний час через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування, з 2022 року ці питання ще більше загострилися у зв'язку з воєнними діями.

Згідно даних Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, в Україні з 2022 року і донині збільшується кількість відходів руйнації, які вже можна порівняти з кількістю твердих побутових відходів, що в середньому утворюються в країні за рік та станом на 2023 рік приблизно становить 10–12 мільйонів тонн сміття [11].

Крім того, чинне законодавство України в цій сфері потребує значного вдосконалення, зокрема, стосовно встановлення механізмів заохочення до розвитку галузі у сфері управління відходами та підтримка діючих підприємств та органів місцевого самоврядування. Отже, актуальність теми полягає в необхідності вирішення серйозних

екологічних та соціальних проблем, які пов'язані з удосконаленням правового регулювання цієї сфери з метою підвищення ефективності та якості управління відходами в Україні.

**Метою статті** є дослідження національної системи управління відходами в контексті наближення українського законодавства до *acquis communautaire*.

**Вклад основного матеріалу дослідження.** Визначення поняття «відходів» знайшло своє закріплення в ЗУ «Про управління відходами» і розуміється як «будь-які речовини, матеріали і предмети, яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися» [1]. Таке поняття відходів імплементовано законодавцем з Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року, яке має на меті максимально гармонізувати законодавство у сфері управління відходами з законодавством ЄС спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища.

Тому до основних ознак відходів, які визначають їх правовий статус та особливості правового регулювання належать:

- 1) зовнішня форма (предмети, матеріали або речовини);
- 2) неможливість використовувати їх за первинним призначенням або подальшого використання в місці утворення;
- 3) обов'язок здійснити певні дії щодо управління відходами [4, с. 360].

На нашу думку, третя ознака створює рамки та правила для належного функціонування системи управління відходами, забезпечуючи баланс між захистом довкілля, суспільним інтересом та економічною ефективністю. Саме тому законодавство повинно визначати «організаційний каркас» системи управління відходами, включаючи комплекс заходів, компетенції та повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також права та обов'язки приватних підприємств та громадян.

Україна, прийнявши ЗУ «Про управління відходами», зробила великий крок на шляху до цивілізованого управління відходами та демонструє свої серйозні наміри щодо виконання міжнародних зобов'язань на відповідність українського законодавства праву ЄС. Цей закон має ряд ключових переваг і може відігравати важливу роль у майбутньому країни для того, щоб стати членом Європейського Союзу.

По-перше, він встановлює чіткі стандарти та вимоги щодо управління відходами, що сприяє систематизації та регулюванню процесу від збирання та перевезення до видалення та утилізації відходів. Це допомагає уникнути неконтрольованого скупчення відходів і забруднення довкілля.

По-друге, урегулює питання процедури отримання дозволів, встановлює обов'язковий набір документів для їх отримання та включення до відповідних реєстрів.

По-третє, закон також розподіляє повноваження між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими державними органами. Це встановлює належний порядок регулювання ринку відходів, визначає чіткі правила співпраці між органами місцевого самоврядування, інвесторами, переробними підприємствами, виробниками продукції та товарів, що сприяє наданню якісних та доступних послуг у сфері управління відходами. Тому фактично мова йде про децентралізацію управління відходами [9].

По-четверте, закон передбачає європейські принципи – ієрархія управління відходами, розширена відповідальність виробника, «забруднювач платить».

На нашу думку, передбачення принципів у рамковому законі є базою для початку ефективного управління відходами. Фактично цим законом Україна перейшла з лінійної економіки до економіки замкнутого циклу. Наприклад,

ЗУ «Про відходи», який втратив чинність, передбачав, що початковою ланкою є видобування та переробка ресурсів, а кінцевою – відходи, які надалі зберігалися на полігонах або захоронялися. На протигагу цьому, ЗУ «Про управління відходами» встановлює економіку замкнутого циклу, яка характеризується створенням нових економічних підходів, завданням яких є мінімізація негативного впливу людини на довкілля. Тобто відходи матеріалів та енергії повинні стати сировиною для інших процесів.

Наступним принципом є ієрархія управління відходами, яка є невід'ємною частиною циркулярної економіки та відповідає її меті. У «Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» та рамковому Законі задекларовано 5-рівневу систему, яка впроваджується центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями [2].

**Рівень 1.** Запобігання утворенню відходів

Згідно з визначенням Директиви 2008/98/ЄС запобігання означає заходи, вжиті перед тим, як речовина, матеріал або продукт стане відходами, що зменшує:

- «кількість відходів, зокрема шляхом повторного використання продукції або подовження строку її служби;
- негативні наслідки утворених відходів на довкілля та здоров'я людини;
- або вміст небезпечних речовин у матеріалах та продукції» [3].

Проте основні заходи щодо запобігання утворенню відходів передбаченні ст. 5 рамкового Закону.

**Рівень 2.** Підготовка до повторного використання

«Підготовка відходів до повторного використання – проведення операцій з відновлення (перевірка, очищення або ремонт), після яких речовини, предмети та/або їх складові (компоненти), які були відходами, можуть бути використані повторно без будь-якого іншого оброблення» [1]. Наприклад, зважаючи на широке споживання одягу та текстилю в сучасному суспільстві, одним із прикладів підготовки відходів до повторного використання є практика переробки та використання вживаного одягу. Багато магазинів та брендів пропонують програми збору та використання вживаного одягу. Учасники можуть принести свій старий одяг у спеціалізовані магазини або здати його на переробку. Після цього, одяг може бути відновлений, перероблений або використаний для створення нових виробів.

**Рівень 3.** Рециклінг

Це «операція з відновлення, у результаті якої відходи переробляються у продукцію, матеріали або речовини для їх використання за первинною або іншою метою» [1]. Ця операція включає перероблення органічного матеріалу, але не включає виробництва енергії чи перетворення відходів у матеріали, що можуть бути використані як паливо або як матеріали для зворотного заповнення. Але перехід до рециклінгу буде ефективним лише в тому випадку, якщо не вдалось запобігти утворенню або повторного використання відходів.

**Рівень 4.** Відновлення відходів (у тому числі виробництва енергії)

Коли рециклінг неможливий – застосовуються операції, у результаті якої відходи використовуються для корисних цілей, замінюючи матеріали, які мали бути використані для виконання певної функції або які підготовлені для виконання цієї функції на підприємстві чи в іншій господарській діяльності. Наприклад, використання переважно як палива чи в інший спосіб для виробництва енергії, відновлення компонентів, що використовуються для зменшення забруднення, відновлення/регенерація розчинників.

**Рівень 5.** Видалення відходів

Операція, що не є відновленням відходів, навіть якщо одним із наслідків такої операції є використання речовин

або енергії. Наприклад, розміщення на полігонах, захоронення, скидання у водойми, фізико-хімічне оброблення, спалювання.

Ми вважаємо, що 5 рівень повинен оподатковуватись найбільше, у зв'язку з тим, щоб суб'єкти управління відходами для досягнення мети зі зменшення кількості відходів, які мають бути захоронені або розміщені на полігонах мають бути максимально активними на попередніх рівнях.

Крім зазначеного, важливо відмітити, що Закон України «Про управління відходами» відкрив шлях для серії змін у сфері регулювання відходів. На сьогоднішній день, на порядку денному стоїть питання щодо необхідності внесення змін до Податкового кодексу України, зокрема в контексті екологічного податку. Ці зміни мають на меті вирівняти Податковий кодекс України з рамковою Директивою ЄС. Згідно з цією Директивою, держави-члени ЄС повинні досягти зменшення кількості побутових відходів, які скидаються на полігонах, до 10% від загальної кількості побутових відходів до 2035 року.

Введення податку на захоронення та утилізацію відходів на сміттєзвалищах може стати ефективним інструментом для зменшення обсягу побутових відходів, які закладаються на полігонах. Цей вид податку вже діє у 23 країнах-членах Європейського Союзу, а також в Швейцарії та Великобританії.

До введення Закону «Про управління відходами» в Україні існувало п'ять категорій відходів залежно від їхнього рівня небезпеки. Після введення цього Закону введено розділення відходів на два основних класи, відповідно до європейських стандартів: небезпечні та відходи, що не є небезпечними. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України пропонує внести зміни до податкового законодавства на підставі цього розділення, передбачаючи встановлення ставок екологічного податку, які будуть залежати від типу та класу відходів.

Ідея полягає в установленні базової ставки податку для всіх категорій відходів, а також введенні коригуючих коефіцієнтів (як знижувальних, так і збільшувальних) для конкретних видів відходів. «Знижувальний коефіцієнт передбачається для відходів, які пройшли попередню обробку і не представляють небезпеки для громадськості. Збільшувальний коефіцієнт може бути встановлений, зокрема, для сумішей побутових відходів, щоб не допустити їхнього попадання на сміттєзвалища з простих контейнерних майданчиків біля будинків. Замість цього, такі відходи повинні бути попередньо оброблені та направлені на вторинну переробку. При цьому Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України не передбачає введення податку на захоронення надзвичайно небезпечних відходів, оскільки такі відходи взагалі не повинні потрапляти на сміттєзвалища» [11].

Але на жаль, до поки не буде приведено податкове законодавство у відповідність до рамкового закону та законодавства ЄС, принцип «забруднювач платить» не зможе повноцінно запрацювати.

Найголовнішою новацією для України є встановлення принципу розширеної відповідальності виробника. На початку 1990-х років деякі країни Європейського Союзу, такі як Швеція, Німеччина і Франція, впровадили розширену відповідальність виробників, а пізніше цей принцип було визнано найкращим і впроваджено на рівні всього ЄС. Така модель підтримувалась накладанням фінансової та організаційної відповідальності за порушення законодавства. Саме завдяки жорсткій політиці управління відходами Швеція переробляє більш як 99% своїх відходів, і лише близько 0,8% відходів захоронюється на полігонах [5, с. 621].

На жаль Україна поки є єдиною країною в Європі, де такий принцип був впроваджений зовсім нещодавно та на практиці не застосовується, у зв'язку з відсутністю спеці-

ального закону. Проте позитивним моментом є те, що законотвора діяльність триває відповідно до «Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року». Станом на вересень 2023 року Кабінет Міністрів схвалив законопроект «Про упаковку та відходи упаковки», який імплементує в українське законодавство європейські підходи, а саме Директиви 94/62/ЄС «Про упаковку та відходи упаковки».

Концепція розширеної відповідальності виробника передбачає, що тепер замість того, щоб відповідати тільки за створення і продаж продукту, виробники також зобов'язані забезпечити приймання, роздільне збирання, сортування, підготовку до повторного використання та відновлення своїх продуктів в кінцевому життєвому циклі. Тобто цей обов'язок перекладається з держави на виробника продукції, який буде нести не тільки юридичну відповідальність, а й фінансові витрати, за неефективну організацію системи збору, переробки та утилізації відходів. Це спонукатиме виробників створювати необхідну інфраструктуру для збирання, сортування та обробки відповідних відходів, а також змінювати підходи до виробництва товарів – щоб їх можна було відновити та використати повторно, з метою зменшення негативного впливу продукції на навколишнє середовище.

Позитивним моментом також є гармонізація системи розширеної відповідальності виробника, яка включає:

- «приймання та/або збирання на всій території України відходів, що утворилися внаслідок використання продукції, а також подальше управління цими відходами та фінансову відповідальність за таку діяльність;
- інформування утворювачів відходів від продукції, на яку поширюється розширена відповідальність виробника, про заходи, яких вони можуть вживати для запобігання утворенню відходів, про придатність відходів до повторного використання та рециклінгу, про наявні системи для приймання та роздільного збирання відходів, що утворилися внаслідок використання продукції;
- здійснення заходів для розроблення продукції та її складових (компонентів) з урахуванням мінімізації негативного впливу на здоров'я людей та навколишнє середовище, запобігання та зменшення обсягів утворення відходів у процесі виробництва та використання продукції, виробництва довговічної продукції, придатної для ремонту та повторного використання, а також максимального залучення у виробництво вторинної сировини» [1].

Щодо органів місцевого самоврядування, то вони є одним з ключових гравців у запобіганні утворенню відходів. Як зазначає Шишпанова Н. О. «щоб вирішити проблеми з відходами на рівні територіальних громад, потрібна нова ідеологія управління, яка будуватиметься на принципах циркулярної економіки» [7]. І саме комплекс взаємозв'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма заінтересованими виконавцями, спрямованих на забезпечення сталого управління відходами в населених пунктах в межах території територіальної громади з урахуванням принципів співробітництва органів місцевого самоврядування, сформованих на підставі оцінки поточного стану сфери управління відходами та вже розроблених моделей допоможе територіальним громадам впоратися з викликами, пов'язаними з таким управлінням.

Важливо зазначити, що ЗУ «Про управління відходами» є рамковим законом, який окреслює основні орієнтири управління всіма видами відходів в Україні. Проте робота над удосконаленням законодавчої бази у сфері управління відходами не припиняється, відповідно до Національного плану управління відходами до 2030 року після прийняття рамкового закону потрібно буде прийняти ряд секторальних нормативно-правових актів, які регулю-

ватимуть поведження із специфічними видами відходів, кожен з яких має свої особливості.

Погоджуємось з думкою А. В. Бабак, що «принциповою в запропонованій системі є приватна основа відносин у цій сфері, тобто зменшення витрат державного бюджету України; наявність приватних інвестицій та регулювання такої системи законами ринкової економіки; розвиток конкурентного середовища тощо» [8, с. 48]. Проте в таких відносинах держава не відходить на другий план, а повинна встановити належний контроль у сфері управління відходами, у тому числі не тільки накладання фінансових санкцій щодо вказаних суб'єктів за недотримання вимог закону. А тому ми вважаємо, що найефективнішим методом є заохочення та встановлення економічних інструментів. Створення економічних стимулів разом із забезпеченням належного правового регулювання допоможе сприяти розвитку галузі у сфері управління відходів та пришвидшить перехід України до економіки замкненого циклу. До них можуть належати:

- 1) прийняття секторальних законів, які будуть регулювати окремі види відходів;
- 2) визначення механізмів фінансування: для розвитку галузі у сфері управління відходами необхідно визначити механізми фінансування та оподаткування;
- 3) встановлення організаційних стимулів: надання консультацій, створення програм та ініціатив, які пропонують допомогу та підтримку компаніям, які займаються управлінням відходами;

4) сприяння інвестиціям: для розвитку цієї галузі необхідно забезпечити сприятливі умови для інвестицій, зокрема, шляхом створення спеціальних інвестиційних зон, податкових пільг та інше;

5) контроль та моніторинг: необхідно забезпечити ефективний контроль та моніторинг з боку держави у сфері управління відходами, зокрема, щодо дотримання вимог щодо якості та безпеки виробів, використання екологічно чистих технологій та інше;

6) співпраця з державами та світовими організаціями для отримання підтримки та досвіду в розвитку цієї галузі [6].

**Висновки.** Отже, після прийняття ЗУ «Про управління відходами», Україна зробила великий крок для переходу від лінійної економіки до економіки замкненого циклу та наближаючи законодавство до *acquis communautaire*. Звісно Закон не вирішує всіх проблем, тому що є рамковим, який окреслює основні орієнтири управління всіма видами відходів в Україні, але підкреслює наміри держави розвивати цю галузь відповідно до національних планів. Тому наступними етапами має бути прийняття секторальних законів, які будуть регулювати поведження з кожним видом відходів, а також внесення змін до податкового законодавства, як невід'ємного компонента для застосування принципів «забруднювач платить» та розширеної відповідальності виробника. Тому створення економічних стимулів та належне правове регулювання є важливою складовою розвитку управління відходів в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text> (дата звернення: 10.10.2023).
2. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 р. № 820-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.10.2023).
3. Про відходи та про скасування деяких директив: Директива Європейського парламенту і Ради від 19 листопада 2008 року №2008/98/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_029-08#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text) (дата звернення: 10.10.2023).
4. Екологічне право : підручник / А. П. Гетьман, Г. В. Анісімова, А. К. Соколова та ін.; за ред. А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2021. 552 с.
5. Навроцький Р.Л. Досвід країн Європейського союзу в сфері безпечного поведження з твердими побутовими відходами. Економіка і суспільство, в. № 7, 2016. С. 621–625.
6. Кречик А.С. Правове регулювання перероблення відходів в Україні: досвід ЄС. Актуальні проблеми земельного, аграрного та екологічного права в умовах сучасних викликів і загроз; за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Право, 2023. 470 с.
7. Шишпанова Н. О. Сучасне управління відходами в громадах відповідно до принципів циркулярної економіки. Електронний журнал «Економіка та суспільство». 2023. № 49. С. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2323/2243> (дата звернення: 10.10.2023).
8. Бабак А.В., Слабий В.Г. Розширена відповідальність виробника за відходи упаковки. Упаковка № 3(19). 2016. С. 47–49. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upravovka\\_2016\\_3\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Upravovka_2016_3_19) (дата звернення: 10.10.2023).
9. Реформа стартувала – вступив у дію Закон «Про управління відходами». Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/reforma-startuvava-vstupuv-u-diyu-zakon-pro-upravlinnya-vidhodamy/> (дата звернення: 10.10.2023).
10. Екологічний податок – інструмент переходу від захоронення до переробки відходів. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/ekologichnyj-podatok-instrument-perehodu-vid-zahoronennya-do-pererobky-vidhodiv/> (дата звернення: 10.10.2023).
11. В Україні через війну утворилося до 12 мільйонів тонн сміття. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3725300-v-ukraini-cerez-vijnu-utvorilosya-do-12-miljoniv-tonn-smitta.html> (дата звернення: 10.10.2023).