

DOI: [10.32702/2307-2105-2022.5.84](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2022.5.84)

УДК 338+502

Ю. М. Маковецька,

к. е. н., старший науковий співробітник, докторант, старший науковий співробітник відділу природно-техногенної та екологічної безпеки, Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», Київ
ORCID ID: 0000-0001-5901-6953

ПОТОЧНИЙ СТАН АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

Y. Makovetska

PhD in Economics, Senior Researcher, Doctoral candidate, Senior Researcher of the Department of Nature-Technogenic and Ecological Safety, Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

THE CURRENT STATE OF ADAPTATION OF THE UKRAINIAN LEGISLATION TO EUROPEAN IN WASTE MANAGEMENT

Обсяги щорічного утворення відходів засвідчують вагомість і глобальний характер проблеми управління відходами в Україні. Підписання Угоди про асоціацію Україна-ЄС мало підштовхнути сектор відходів до реформ. Зокрема Додаток XXX зазначеної Угоди вимагає імплементувати в Україні три ключові директиви у сфері управління відходами: Директиву 2008/98/ЄС про відходи, Директиву 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директиву 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості.

Аналіз імплементації зазначених директив протягом 2015-2021 року дозволяє зазначити, що ключовими документами, які були прийняті є Національна стратегія та Національний плану управління відходами до 2030 року. Проте на рівні законів та підзаконних нормативних актів на їх виконання успіхів в Україні немає. Розроблено низку законопроектів, але жоден не прийнято. В цілому прогрес імплементації європейського законодавства у сфері управління відходами можна оцінити як низький.

The amount of the annual waste generation testifies to the importance and global nature of the problem of waste management in Ukraine. The signing of the Association Agreement between the European Union and Ukraine was supposed to push the waste sector towards reforms. In particular, Annex XXX of the Association Agreement requires the implementation in Ukraine of three key directives on waste management: Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives, Directive 1999/31/EC on the landfill of waste and Directive 2006/21/EC on the management of waste from extractive industries. The process that preceded the signing of the Association Agreement is considered. As well as what was done in this area during 2015-2021 are examined. The key documents adopted in Ukraine were the National Waste Management Strategy of Ukraine until 2030 (2017) and the National Waste Management Plan until 2030 (2019) approved by the Ordinances of the Cabinet of Ministers of Ukraine. However, at the level of laws and by-laws regulations for implementation key directives which was in Association Agreement there is no success in Ukraine. Over the past seven years, a number of laws have been drafted, including on

waste management, on waste of electrical and electronic equipment (WEEE), on batteries and accumulators, packaging and packaging waste and others, but none have been passed. The key law (as framework) on waste management has not been considered by the Verkhovna Rada of Ukraine for almost two years after the first reading. Summing up, we note none of the three key Waste Management Directives has been implemented to the extent provided for in the Association Agreement. That is, the percentage of the progress of the implementation of the Acquis communautaire in waste management is very low.

Ключові слова: управління відходами, Угода про асоціацію, директиви ЄС, адаптація українського законодавства.

Key words: waste management, Association Agreement, EU directives, adaptation of the Ukrainian legislation.

Постановка проблеми. В Україні щорічно фіксується збільшення обсягів утворення відходів з незначним зменшенням у 2015-2016 рр., що пояснюється кризою в економіці України пов'язаною з анексією Криму, а також окупацією частини Луганської та Донецької областей (табл. 1). Водночас спостерігається зменшення обсягів утилізації всіх видів відходів з 30,8% 2014 року до 21,7% 2020 року.

Таблиця 1.
Обсяги утворення та поводження з відходами у 2014-2020 рр.*

	Обсяг утворених відходів	Обсяг утилізованих відходів	Обсяг видалених відходів у спеціально відведених місцях та об'єктах	Загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації, у спеціально відведених місцях та об'єктах
2014**	355000,4	109280,1	203698,0	12205388,8
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	739,7	327,1	81,6	11996,0
2015**	312267,6	92463,7	152295,0	12505915,8
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	587,3	314,5	78,6	12055,0
2016**	295870,1	84630,3	157379,3	12393923,1
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	621,0	337,9	111,7	12102,4
2017**	366054	100056,3	169801,6	12442168,6
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	605,3	305,5	107,1	12197,6
2018**	352333,9	103658,1	169523,8	12972428,5
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	627,4	276,5	114,9	12217,2
2019**	441516,5	108024,1	238997,2	15398649,4
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	553,0	252,1	93,3	12305,1
2020**	462373,5	100524,6	275985,3	15635259,6
у т.ч. відходи I-III класів небезпеки	532,0	228,2	103,6	12194,8

* Джерело: дані Державної служби статистики України

** Дані наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, а також без частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

Невикористані відходи накопичуються в спеціально відведених місцях та об'єктах. За даними Державної служби статистики України в країні накопичено понад 15 млрд тонн відходів (табл. 1), хоча ще 2010 року Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України оцінювало накопичення в Україні всіх видів відходів близько 35 млрд тонн [1]. Зазначені розбіжності пояснюються тим, що статистика фіксує дані, які щорічно надають діючі підприємства. Якщо підприємство припиняє роботу і не звітується, то обсяги накопичення на таких підприємствах відходів випадають із статистики. Тому оцінити реальні обсяги накопичених відходів важко.

Як зазначають експерти особливість полягає не стільки у великих обсягах утворення, скільки у відсутності відповідної інфраструктури управління відходами подібної, зокрема, до країн ЄС. [2, с. 14]

Система управління відходами в країнах ЄС створювалась протягом тривалого часу. Першою була Директива 75/442/ЄЕС про відходи, яка вдосконалювалася (2006 р.) і набувала нового змісту поки не трансформувалася у Директиву 2008/98/ЄС про відходи (Рамкова директива) із останніми змінами, які були внесені 2018 року Директивою (ЄС) 2018/851. Крім того було прийнято низку директив щодо окремих потоків відходів, операцій управління відходами (захоронення та спалення), які також з часом вдосконалювалися. Таким чином наразі європейське законодавство у сфері управління відходами являє собою розгалужену систему директив на чолі з Рамковою [3, с. 37].

Підписавши 2014 року Угоду про асоціацію Україна-ЄС (далі – Угода) наша держава обрала європейський шлях розвитку, у тому числі у сфері управління відходами.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Починаючи з 2013-2014 рр. низка досліджень була присвячена вивченню змісту директив ЄС у сфері управління відходами, які увійшли до Угоди про асоціацію [3, 4, 5, 6], оцінці вартості їх імплементації [7, 8], врахуванню вимог директив які дотичні до зазначених [9]. Наразі актуальним є підбиття підсумків того, що було зроблено протягом 7 років з моменту підписання Угоди.

Метою статті є аналіз стану імплементації українського законодавства до європейського у сфері управління відходами.

Вклад основного матеріалу. Підписанню Угоди про асоціацію передувало затвердження наказом Міністерства екології та природних ресурсів України №659 від 17 грудня 2012 року Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації), який включав пропозиції щодо проведення роботи з питань наближення екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Базовий план було розроблено на основі оцінки правових прогалів, виконаної групою експертів з України та ЄС в рамках проекту технічної допомоги за підтримки Шведського агентства з охорони природного середовища [8].

У Додатку XXX глави 6 «Навколишнє природне середовище» Угоди визначено перелік Директив та Регламентів ЄС у сфері екології, що підлягають імплементації. Зокрема у секторі «Управління відходами та ресурсами» зазначені Директива 2008/98/ЄС про відходи, Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів та Директива 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості. Строк впровадження зазначених документів відповідно до Додатку становить від 3-х до 5-6 років.

Крім ключових трьох директив питання управління відходами пов'язане з імплементацією Директив 2004/12/ЄС про упаковку та відходи упаковки та 2010/75/ЄС про промислові викиди. Остання стосується інтегрованого підходу до дозволів, використання найкращих доступних технологій тощо. Крім того, Директива 2010/75/ЄС замінила Директиву щодо спалювання відходів 2000/76/ЄС [9].

Відповідно до положень статті 486 Угоди та Вербальної ноти Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу SGS14/12029 від 30 вересня 2014 року положення статті 363 та Додатка XXX до Угоди про асоціацію, що закладають основу співробітництва у сфері охорони довкілля, тимчасово застосовуватимуться Україною та ЄС, починаючи з 1 листопада 2014 року. [7, с. 32]. Тобто 1 листопада 2020 року спливає термін імплементації трьох Директив у сфері управління відходами.

На основі Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля [7] було розроблено пропозиції щодо графіку імплементації ключових директив у сфері управління відходами, які увійшли до Плану дій щодо імплементації Угоди про асоціацію (затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 (із змінами). Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України відповідальне за реалізацію положень Плану щодо сектору поводження з відходами [10].

Починаючи з моменту підписання Угоди були спроби розробити і прийняти новий закон щодо управління відходами, який би імплементавав положення Директиви 2008/98/ЄС про відходи. Влітку 2020 року проект закону 2207-1-д пройшов перше читання у Верховній Раді України. Проте остаточно закон не прийнято.

У листопаді 2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено «Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 р.» (далі – Стратегія). Її розробляли європейські експерти і на першому етапі було залучено громадськість до обговорення. Проте детального обговорення фінального проекту документа майже не було. Під час презентації остаточної версії експерти висловлювали зауваження щодо амбіційності завдань і недосяжності окремих показників у заплановані строки. Але аргументи не були почуті. Стратегія передбачала розроблення і прийняття 10 проектів законів протягом першого етапу реалізації (2017-2018 рр.), проте прийнятий на виконання Стратегії Національний план управління відходами відтермінував розроблення запланованих законів на термін від 6 місяців після прийняття нового закону щодо управління відходами.

Останнім документом у цій сфері стали Методичні рекомендації з розроблення регіональних планів управління відходами, затвержені Наказом Мінприроди України №586 від 10.09.2021. Відповідно в регіонах почалася робота з розроблення регіональних планів управління відходами, проте їх затвердження також гальмується внаслідок відсутності належного нормативно-правового поля.

Рухаючись відповідно до європейських тенденцій щодо обмеження виробів з пластику було прийнято Закон України «Про обмеження обігу пластикових пакетів на території України» від 1 червня 2021 року.

Також слід відмітити, що йде робота над розробленням низки законів щодо управління окремими потоками відходів, але внаслідок відсутності нового рамкового закону вже готові проекти документів не розглядаються.

Узагальнена картина, що було зроблено протягом 7 років імплементації європейського законодавства (з 01.11.2014 р.) представлена на рисунку 1.

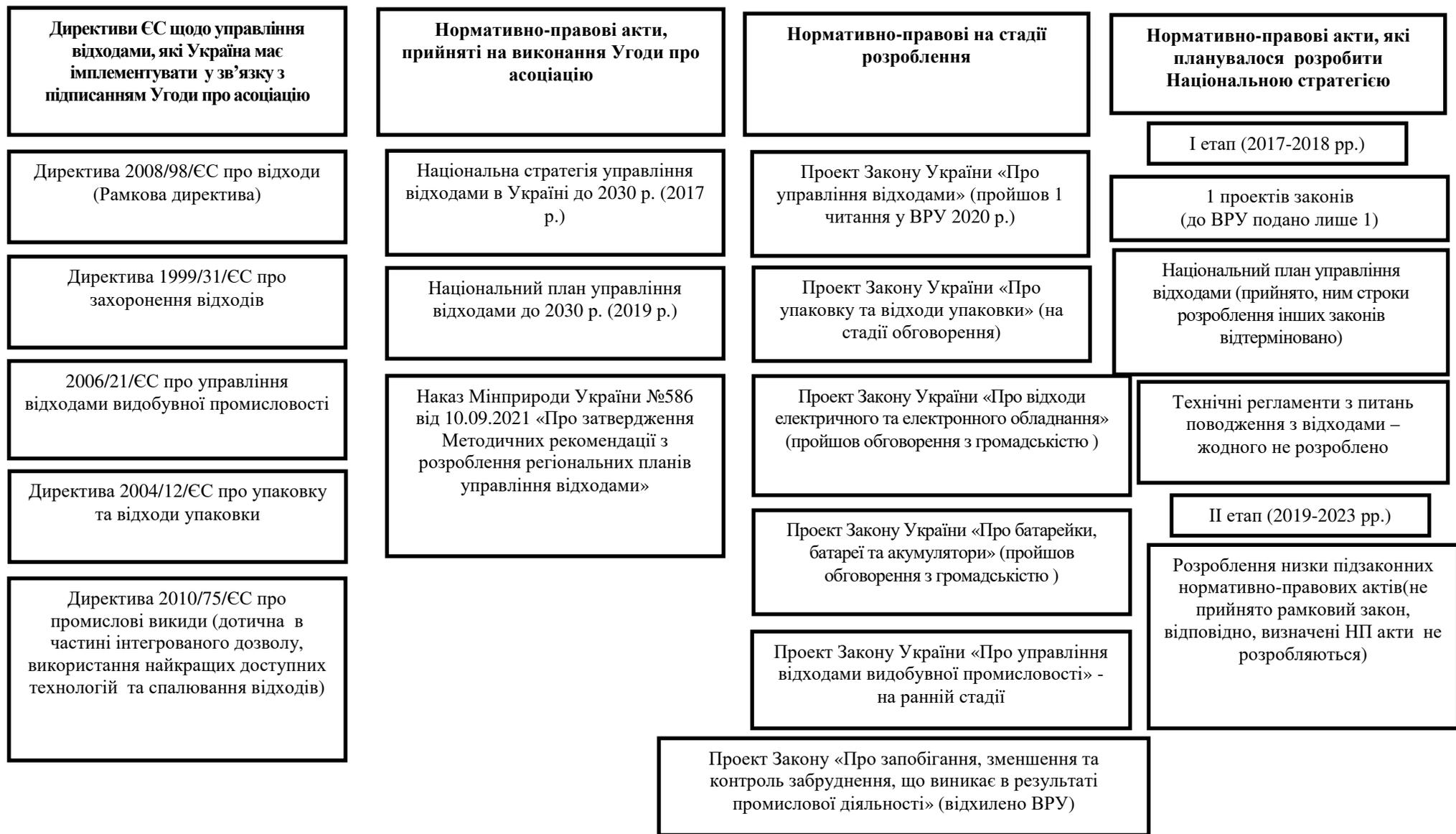


Рис. 1. Стан імплементції директив ЄС в Україні станом на 01.01.2022
(розроблено автором)

Згідно Звіту про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік [11] у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» прогрес виконання складає 61%, проте якщо ми візьмемо досліджувану сферу можна констатувати, що жодна з трьох ключових Директив щодо управління відходами не імплементована в тому обсязі як це передбачалося Угодою про асоціацію. Тобто відсоток прогресу виконання дуже низький. Відсутність законів стримує розроблення значного кола підзаконних актів, визначених як у Стратегії, так і у Національному плані.

Висновки. З моменту підписання Угоди про асоціацію, незважаючи на значний суспільний резонанс щодо реформування сфери управління відходами, прийнято лише окремі нормативно-правові документи стратегічного характеру. Проте ключові закони щодо управління відходами, захоронення відходів та про управління відходами видобувної промисловості не прийнято. Відповідно не виконана робота з розроблення цілої низки підзаконних нормативно-правових актів необхідних для реалізації зазначених законів. Військові дії в Україні актуалізують нові питання, які постали перед країною щодо управління такими відходами як відходи руйнації та військової техніки. Тому має бути активізація зусиль Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і Верховної Ради України щодо пришвидшення прийняття ключових законів у сфері управління відходами.

Список використаних джерел.

1. Мінприроди оцінює кількість відходів в Україні в 35 мільярдів тонн. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2010/09/5/247130/> (дата звернення: 17.05.2022).
2. Міщенко В. С., Виговська А. П., Маковецька Ю. М., Омеляненко Т. Л. Удосконалення системи управління відходами в Україні в контексті європейського досвіду. Київ: Лазурит-Поліграф, 2012. 120 с.
3. Міщенко В. С., Маковецька Ю. М., Омеляненко Т. Л. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції. Київ: ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. 192с.
4. Омеляненко Т. Л., Маковецька Ю. М. Напрями вдосконалення екологічної політики у сфері поводження з відходами в Україні на основі відповідного досвіду Європейського Союзу. *Економіка природокористування і охорони довкілля: Зб. наук. пр.* 2015. С. 35-43.
5. Омеляненко Т. Л. Особливості імплементації Директиви 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості в Україні. *Ефективна економіка.* 2013. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>.
6. Міщенко В. С., Омеляненко Т. Л., Маковецька Ю. М. Апроксимація національного законодавства до Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів. *EKObusiness. Екологія підприємств.* 2015. № 1. С. 61–66.
7. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля . Київ, 2015. 112 с.
8. Міщенко В. С. Методологія вартісних оцінок імплементації екологічних Директив ЄС в Україні. *Економіка природокористування і охорони довкілля: Зб. наук. пр.* 2014. С. 6-9.
9. Маковецька Ю. М., Омеляненко Т. Л. Поводження з відходами в контексті вимог Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди. *Економіка природокористування і охорони довкілля: Зб. наук. пр.* 2014. С. 10-12.
10. Маковецька Ю. М. Виконання угоди про асоціацію Україна-ЄС у сфері поводження з відходами. *Трансформації в бізнесі та економіці: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 13 лист. 2020 р.). Київ, 2020. С. 74-77.
11. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu> (дата звернення: 17. 05.2022).

References.

1. Ekonomichna pravda (2010), "The Ministry of Environment estimates the amount of waste in Ukraine at 35 billion tons", available at: <https://www.epravda.com.ua/news/2010/09/5/247130/> (Accessed 17 May 2022).
2. Mishchenko, V., Vyhovska, H., Makovetska, Y., and Omelianenko, T. (2012), *Udoskonalennya systemy upravlinnya vidkhodamy v Ukrayini v konteksti yevropeyskoho dosvidu* [Improving of the waste management system in Ukraine in the context of European experience], Lazurit-Poligraf, Kyiv, Ukraine.
3. Mishchenko, V., Makovetska, Y., and Omelianenko, T. (2013), *Instytutsionalnyy rozvytok sfery povodzhennya z vidkhodamy v Ukrayini: na shlyakhu yevropeyskoyi intehratsiyi* [Institutional development of the waste management in Ukraine: on the path to European integration]. Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv, Ukraine.
4. Omelianenko, T. and Makovetska, Y. (2015), "The directions of the improvement of the environmental policy on waste management in Ukraine based on the respective EU experience", *Ekonomika prirodo koristuvannâ i ohoroni dovkillâ: the proceedings of scientific papers*, pp.35-43.
5. Omelianenko, T. (2013), "Implementation features of the directive 2006/21/EC on the management of waste from extractive industries in Ukraine", *Efektivna ekonomika*, [Online],. vol . 11, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua>. (Accessed 19 May 2022).

6. Mishchenko, V., Omelianenko, T. and Makovetska, Y. (2015), "Approximation of the national legislation to Directive 1999/31/EC on the landfill of waste", *EKObusiness. Ecology of the enterprise*. vol. 1, pp. 61–66.
7. (2015), *Natsionalna stratehiya nablyzhennya (aproksymatsiyi) zakonodavstva Ukrayiny do prava ES u sferi okhorony dovkillya* [National strategy for approximation of Ukrainian legislation to EU law in the environmental protection]. Kyiv, Ukraine.
8. Mishchenko, V., (2014), "Methodology of cost estimation of EU environmental directives in Ukraine", *Ekonomika prirodokoristuvannâ i ohoroni dovkillâ: the proceedings of scientific papers*, pp. 6-9.
9. Makovetska, Y., and Omelianenko, T. (2014), "Waste management in the context of the requirements of the industrial emissions directive 2010/75/EU", *Ekonomika prirodokoristuvannâ i ohoroni dovkillâ: the proceedings of scientific papers*, pp. 10-12.
10. Makovetska, Y., (2020), "Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement in waste management", *Materialy Vseukrayin'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [Materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference], Transformatsiyi v biznesi ta ekonomits [Transformations in the business and economics], National university of food technologies, Kyiv, Ukraine, 13 Nov. 2020, pp. 74-77.
11. European integration portal (2022). "Report on implementation of the Association Agreement between the European Union and Ukraine", available at: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/zvity-pro-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu> (Accessed 17 May 2022).

Стаття надійшла до редакції 20.05.2022 р.