

**НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У  
СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ  
ВІДПОВІДНОГО ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**THE DIRECTIONS OF THE IMPROVEMENT OF THE  
ENVIRONMENTAL POLICY ON WASTE MANAGEMENT IN  
UKRAINE BASED ON THE RESPECTIVE EU EXPERIENCE**

**Тетяна ОМЕЛЬЯНЕНКО,**  
кандидат економічних наук,  
Державна установа «Інститут  
економіки природокористування  
та сталого розвитку  
Національної академії наук  
України», Київ

**Юлія МАКОВЕЦЬКА,**  
кандидат економічних наук,  
Державна установа «Інститут  
економіки природокористування  
та сталого розвитку  
Національної академії наук  
України», Київ

**Tetiana OMELIANENKO,**  
Candidate of Economic Sciences,  
Public Institution «Institute of  
Environmental Economics and  
Sustainable Development of the  
National Academy of Sciences of  
Ukraine», Kyiv

**Yulia MAKOVETSKA,**  
Candidate of Economic Sciences,  
Public Institution «Institute of  
Environmental Economics and  
Sustainable Development of the  
National Academy of Sciences of  
Ukraine», Kyiv

*На сучасному етапі в країнах Європейського Союзу запроваджено комплексний підхід до управління відходами, який є досить гнучким з погляду реагування на зміни та нові проблеми, що виникають. У статті визначено основні напрями екологічної політики Європейського Союзу стосовно відходів і тенденції у цій сфері. Висвітлено питання інтеграції пріоритетів щодо поводження з відходами у природоохоронні програми ЄС (Сьома програма дій з навколишнього середовища) та документи, котрі встановлюють основні пріоритети у фінансуванні (Регламент (ЄС) 1303/2013).*

*Здійснений аналіз законодавчого регулювання сфери відходів Європейського Союзу (у тому числі останніх новацій) та основних цільових орієнтирів виявив необхідність модифікації українського законодавства з урахуванням європейських орієнтирів. Обґрунтовано шляхи вдосконалення екологічної політики нашої держави щодо відходів на основі європейського досвіду.*

**Ключові слова:** *поводження з відходами, директиви, фінансування, Сьома програма дій з навколишнього середовища.*

*At present an integrated approach of waste management has been introduced in the European Union, which is quite flexible in terms of responding to changes and new problems arising in this field. The main directions of the environmental policy of the European Union on waste and trends in this area have been determined in the article. The integration of the priorities in the sphere of waste management to the environmental policy documents of the EU (7th Environment Action programme) and the documents that define the main priorities for funding (Regulation (EC) 1303/2013) have been presented.*

*The analysis of legislative regulation of waste of EU (including the latest innovations) and the major benchmarks has shown the need for the modification of*

*Ukrainian legislation with European guidelines and policy in this area. The ways of improving our country's environmental policies on waste on the base of European experience have been justified.*

**Key words:** waste management, directives, financing, 7th Environment Action programme.

**Постановка проблеми.** Європейська система поводження з відходами вибудовувалась протягом досить тривалого часу, починаючи з первинних базових засад, встановлених Директивою 75/442/ЄС про відходи. На сучасному етапі у країнах Європейського Союзу запроваджено комплексний підхід до управління відходами, який є досить гнучким з погляду реагування на зміни та нові проблеми, що виникають у цій сфері.

Підписавши 2014 року Угоду про асоціацію з ЄС, Україна обрала європейський шлях розвитку. Відтак вітчизняна система поводження з відходами наразі потребує модифікації з урахуванням європейських орієнтирів та політики в цій сфері.

**Метою роботи** є визначення основних напрямів екологічної політики Європейського Союзу щодо відходів й тенденцій у цій сфері, їх порівняння з відповідними в Україні та обґрунтування на основі проведеного аналізу шляхів удосконалення національної екологічної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавство Європейського Союзу у сфері поводження з відходами формувалось протягом багатьох років. Основними його ознаками є гнучкість та своєчасне реагування на нові посталі проблеми й виклики шляхом внесення відповідних змін у чинні джерела права, а також розроблення й прийняття нових документів. Яскравим прикладом цього є еволюція Рамкової Директиви про відходи, прийнятої у 1975 році (Директива 75/442/ЄС), її нової редакції 2006 року (Директива 2006/12/ЄС) та останньої редакції 2008 року (Директива 2008/98/ЄС), у яких поступово змінювались акценти – від безпечного поводження з відходами до переходу до *суспільства рециклінгу*, ресурсоефективності, сталого виробництва й споживання.

Аналогічний приклад ілюструє еволюція Директиви про упаковку та відходи упаковки (директиви 1994/62/ЄС, 2004/12/ЄС) з останніми змінами й доповненнями, внесеними в травні 2015 року (Директива 2015/720/ЄС) у зв'язку з новим викликом щодо використання поліетиленових одноразових пакетів.

Перелік таких прикладів доповнює Директива про відходи електричного й електронного обладнання, прийнята 2002 року (Директива 2002/96/ЄС) та переглянута 2012 року (Директива 2012/19/ЄС).

На сьогодні в Європейському Союзі сформувалась цілісна розгалужена система законодавчого регулювання сфери поводження з відходами (рис.), однак процес удосконалення триває постійно<sup>1</sup>. Вищезазначеними джерелами права визначаються конкретні завдання, для більш ефективного виконання яких встановлюються додаткові цільові показники, прив'язані до певних строків досягнення (табл. 1).

<sup>1</sup> Зокрема, протягом 2014 року прийнято Рішення Комісії 2014/955/ЄС від 18.12.2014 р., що доповнює Рішення 2000/532/ЄС про перелік відходів відповідно до Директиви 2008/98/ЄС та Регламент Комісії (ЄС) № 1357/2014 від 18.12.2014 р., яким замінено Додаток III до Директиви 2008/98/ЄС про відходи.

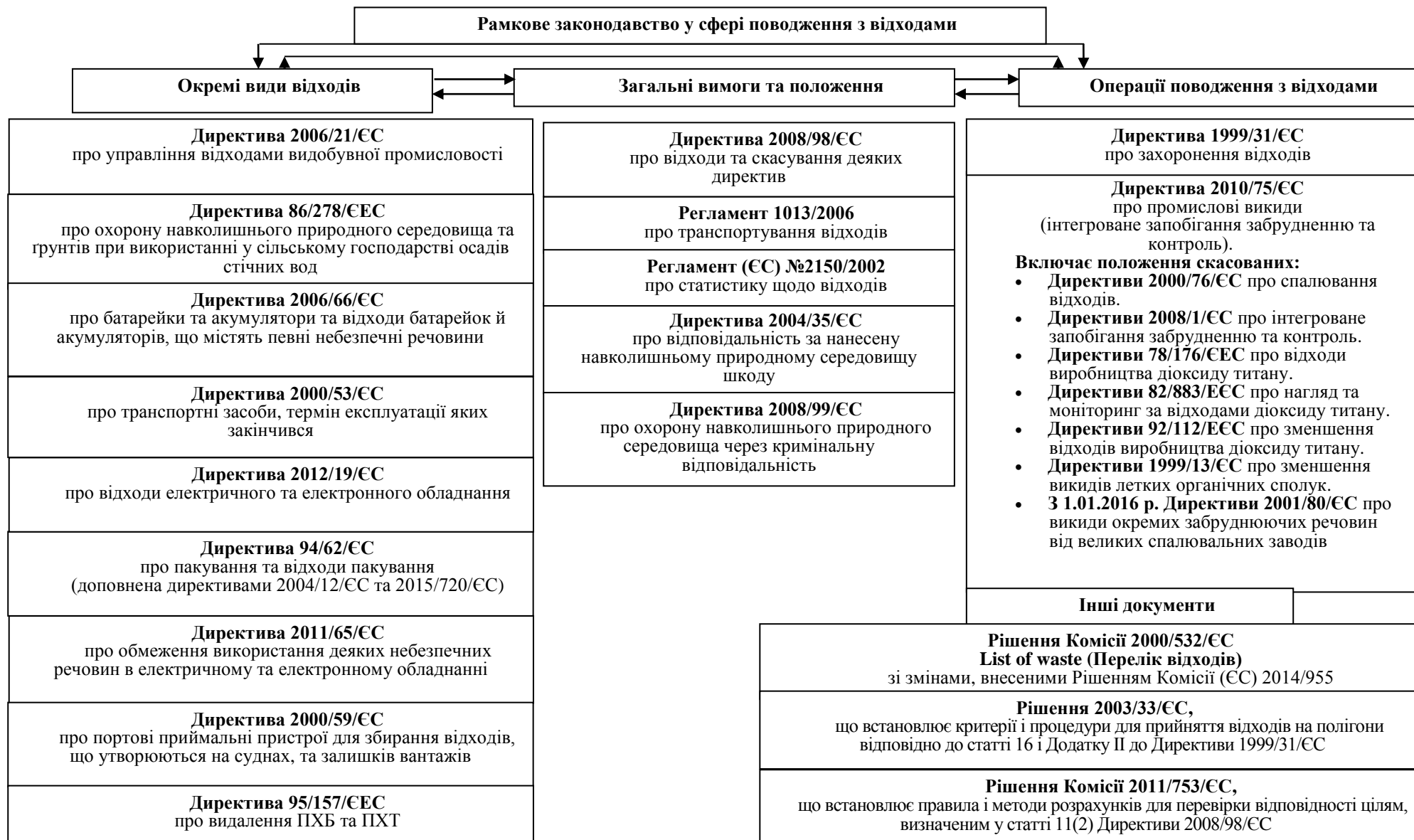


Рис. Європейське законодавство щодо поводження з відходами

## Досвід встановлення цільових орієнтирів у сфері поводження з відходами згідно з директивами ЄС

Вид відходів	Директива ЄС	Рік*	Планові показники		
			утилізація (recovery)	перероблення (recycling)	збирання
Відходи пакування	1994/62/ЄС (2004/12/ЄС)	2008	Не менше 60 %	55–80 %	-
Шини	1999/31/ЄС	2006	Нульове захоронення шин		
Спрямування на полігони відходів, що біологічно розкладаються у складі ТПВ	1999/31/ЄС	2006	Зменшення до 75 % від утворених у 1995 році		
		2009	Зменшення до 50 % від утворених у 1995 році		
		2016	Зменшення до 35 % від утворених у 1995 році		
Зношені транспортні засоби	2000/53/ЄС	2006	85 %, у т.ч. повторне використання	80 %, у т.ч. повторне використання	100 %, у т.ч. повторне використання
		2015	95 %, у т.ч. повторне використання	85 %, у т.ч. повторне використання	100 %, у т.ч. повторне використання
Відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО)	2002/96/ЄС (2012/19/ЄС)	2006	70–80 % (залежно від виду ВЕЕО)	50–80 % (залежно від виду ВЕЕО)	Мінімум 4 кг/ особа/рік
Батарейки та акумулятори	2006/66/ЄС	2012	-	-	25 %
		2016	-	-	45 %
		2011	-	50–75 % ефективності (залежно від типу батарей)	-
Відходи паперу, металу, скла, пластмас	2008/98/ЄС	2015	-	-	Роздільне збирання як мінімум паперу, металу, пластику, скла
Відходи домогосподарств та, можливо, з інших джерел	2008/98/ЄС	2020	-	50 % матеріалів, таких як папір, метал, пластик та скло (у т.ч. повторне використання)	-
Відходи будівництва та знесення (за винятком ґрунтів і каменю)	2008/98/ЄС	2020	70 % (включаючи повторне використання)		

\* Зазначено строки виконання, які були встановлені директивами в цілому на момент їх прийняття. Однак слід враховувати, що для окремих країн передбачалось певне відтермінування для досягнення визначених показників.

Враховуючи динамічний розвиток сфери поводження з відходами, а також поступовий перехід європейських країн до суспільства рециклінгу, в ЄС запропоновано переглянути деякі зі встановлених директивами цільових показників. Це передбачено в рамках документа «Пропозиції до Директиви щодо внесення змін та доповнень до директив 2008/98/ЄС про відходи, 94/62/ЄС про упаковку та відходи упаковки, 1999/31/ЄС про захоронення відходів, 2000/53/ЄС про транспортні засоби, термін експлуатації яких закінчився, 2006/66/ЄС про батарейки й акумулятори та відходи батарейок й акумуляторів та 2012/19/ЄС про відходи електронного та електричного обладнання» [1].

Основні із запропонованих змін вищезазначеного документа стосуються:

- Збільшення обсягів перероблення / повторного використання твердих побутових відходів до 50 % у 2020 р. від загального обсягу їх утворення та до 70 % у 2030 року.
- Збільшення обсягів перероблення / повторного використання відходів упаковки до 80 % в цілому у 2030 році, а також для різних видів матеріалів (табл. 2).

Таблиця 2

Норми перероблення / повторного використання відходів упаковки, %

Вид матеріалу упаковки	2020	2025	2030
Папір та картон	85	90	90
Пластик	45	60	60
Скло	70	80	90
Чорні метали	70	80	90
Алюміній	70	80	90
Деревина	50	65	80

- Поступового скорочення до 2025 року обсягів захоронення на полігонах для безпечних відходів ресурсоцінних компонентів відходів (у т.ч. полімерів, паперу, металів, скла та біовідходів). Граничний показник їх захоронення не повинен перевищувати 25 %.

- Зменшення утворення харчових відходів на 30 % з 2017 до 2025 року.
- Запровадження системи раннього попередження для прогнозування й уникнення можливих труднощів з дотриманням нових вимог.
- Забезпечення повної «простежуваності» небезпечних відходів.
- Збільшення економічної ефективності схем розширеної відповідальності виробника шляхом визначення мінімальних умов.
- Спрощення вимог до звітування та полегшення зобов'язань, що стосуються малих і середніх підприємств.
- Гармонізації та оптимізації розрахунку цільових показників і підвищення надійності ключових статистичних даних.
- Покращення загальної узгодженості через впровадження відповідної термінології та скасування застарілих вимог законодавства.

Для реалізації поставлених цілей та інших вимог, визначених директивами, розроблені й впроваджуються BREFs (збірники найкращих з доступних практик),

котрі охоплюють як природоохоронну, так й окремі галузі промисловості. Зокрема, у сфері поводження з відходами розроблені BREFs з оброблення відходів, управління хвостосховищами, спалювання відходів й інші [2].

Політичну основу екологічної діяльності ЄС забезпечують програми дій з навколишнього середовища. В них відображено найбільш важливі середньо- та довгострокові цілі, а також конкретні заходи. З початку 1972 року було прийнято сім програм терміном від 3 до 7 років. Їх перегляд пов'язаний з необхідністю оновлення з урахуванням вже наявних напрацювань, а також проблем, що досі не вирішені.

Зокрема, керівним документом, котрий визначає основні напрями політики Європейського Союзу у природоохоронній сфері до 2020 року, є «Сьома програма дій з навколишнього середовища» [3], що набув чинності з 1 січня 2014 року. Питання відходів у ньому не виділяється як окремий пріоритет, а розглядається в контексті чотирьох із дев'яти встановлених Програмою дій ключових цілей, зокрема:

- Ціль 2. Перехід країн Європейського Союзу до ресурсоефективної, зеленої і конкурентоспроможної низьковуглецевої економіки (саме в рамках досягнення цієї цілі на сфері поводження з відходами зосереджено найбільшу увагу).

- Ціль 5. Поліпшення рівня знань і бази фактичних даних для екологічної політики ЄС.

- Ціль 8. Підвищення стійкості міст ЄС.

- Ціль 9. Посилення ефективності ЄС у вирішенні міжнародних екологічних та пов'язаних з кліматом проблем.

Основні завдання щодо відходів, які визначені в рамках досягнення поставлених цілей, включають наступне:

1. Зменшення обсягів утворення відходів.

2. Максимізацію перероблення та повторного використання відходів.

3. Обмеження спалювання: цей процес має охопити лише ті відходи, які не можуть бути перероблені.

4. Поступове скорочення захоронення відходів. Зокрема, останнє повинно стосуватися лише тих видів, які не можуть бути перероблені та утилізовані.

5. Забезпечення повної імплементації завдань щодо управління відходами у всіх країнах-членах ЄС.

Узагальнення основних тенденцій у країнах Європейського Союзу щодо поводження з відходами дає змогу наразі виділити наступні пріоритети:

- поступовий перехід до суспільства рециклінгу;

- реалізацію моделі сталого виробництва та споживання;

- впровадження ієрархії відходів на всіх рівнях (від споживача й виробника до управління на державному рівні). В площині практичної реалізації включає в себе розроблення планів управління відходами, встановлення та перегляд у бік збільшення цільових показників з перероблення й утилізації окремих видів відходів, зменшення їх захоронення, обмежень щодо спалювання відходів;

- впровадження принципів: розширеної відповідальності виробника,

повного покриття витрат, «забруднювач платить», превентивних дій, самодостатності та наближеності;

- високі вимоги до екологічної безпеки об'єктів інфраструктури у сфері поводження з відходами, у тому числі місць їх видалення, на всіх етапах (введення в дію, експлуатації та післяексплуатаційного періоду);
- забезпечення процедур прозорості, доступу до інформації, участі громадськості в ухваленні рішень щодо поводження з відходами;
- максимальне впровадження та використання найкращих з доступних методів (BAT) у зазначеній сфері;
- максимально повна відповідальність за наслідки негативного впливу на довкілля та порушення природоохоронного законодавства.

Пріоритетність поводження з відходами закріплено не лише на рівні відповідних програм, але й у документах, що стосуються питань фінансування. В 2013 році було прийнято Регламент (ЄС) 1303/2013[4], яким визначаються загальні положення для п'яти структурних та інвестиційних фондів Європейського Союзу (ЄСІФ, або ESIF)<sup>2</sup>. Цим документом також окреслено основні напрями фінансування зазначених фінансових структур. Питання відходів у них порушуються в рамках фінансування заходів щодо досягнення пріоритетів Стратегії 2020, зокрема цілей стосовно зміни клімату та енергетичної сталості.

**Вищезазначене поєднання законодавчих, політичних та фінансових інструментів дозволяє забезпечити ефективну реалізацію пріоритетів політики ЄС у сфері поводження з відходами.**

В Україні, незважаючи на досить значну кількість законодавчих та нормативно-правових актів, які стосуються поводження з відходами, цілісної системи законодавчого забезпечення діяльності у цій сфері досі не створено. Чинні закони недостатньо узгоджуються між собою, а також з європейською системою регулювання відповідних питань.

Основні принципи і напрями державної політики у сфері поводження з відходами на законодавчому рівні визначені у ст. 5 Закону України «Про відходи» і значною мірою відповідають європейським у зазначеній сфері.

Основні завдання, що мають бути вирішені щодо поводження з відходами, визначені Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року». Останні лише імітують європейські підходи, оскільки носять фрагментарний характер, а встановлені цільові показники не охоплюють комплексно сферу поводження з відходами (особливо пріоритетні потоки відходів). Індикатори оцінки ефективності виконання Стратегії сформульовані без урахування можливості їх фактичного розрахунку (для деяких з них в Україні не передбачено систему збирання та аналізу необхідної інформації). Зазначене підкріплюється відсутністю фактичних дій з досягнення встановлених завдань.

---

<sup>2</sup> До основних структурних та інвестиційних фондів ЄС (ESIF) належать: Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР (ERDF)); Європейський соціальний фонд (ЄСФ (ESF)); Фонд гуртування (ФГ (CF)); Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських районів (ЄСФРС (EAFRD)) і Європейський фонд мореплавства та рибальства (ЄФМР (EMFF)).

Узагальнення основних ознак управління сферою поводження з відходами дозволяє стверджувати, що національна система значною мірою відрізняється від європейської за підходом до її формування та впровадження.

Характерними недоліками української системи поводження з відходами є:

- відсутність єдиного стратегічного документа у сфері поводження з відходами (на зразок Національного плану управління відходами в країнах ЄС);
- відсутність узгодженості завдань щодо відходів з реальними можливостями, пов'язаними з їх реалізацією (як фінансовими, так і технічними). Відповідно до проведених оцінок встановлені Стратегією цільові показники щодо відходів не є реальними до виконання у визначені строки;
- низький рівень практичного виконання регіональних програм поводження з відходами;
- поступове нівелювання пріоритетів у сфері поводження з відходами в загальній системі фінансування, зокрема в рамках природоохоронних фондів. Так, з 2014 року відбулось переспрямування надходжень від плати екологічного податку до загального державного та місцевих бюджетів, що значною мірою обмежило природоохоронні видатки. З 2011 року сфера відходів з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища фінансується в рамках КПКВК 2401270 «Комплексна реалізація державної екологічної політики, здійснення природоохоронних заходів», а не окремої КПКВК 2401250 «Поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами», як це було до 2011 року. Фінансування двох загальнодержавних програм щодо відходів перебувало на низькому рівні.

Удосконалення системи поводження з відходами в Україні з огляду на вищезазначене потребує дій, серед яких як пріоритетні слід виділити такі:

- виконання зобов'язань, що взяла на себе Україна в рамках Угоди про асоціацію, у сфері відходів. Зокрема, розроблення стратегічного документа щодо управління відходами – Національного плану дій, у рамках якого мають бути окреслені основні пріоритети і завдання у сфері поводження з відходами та визначені основні шляхи їх досягнення;
- розвиток механізмів державного управління, координації й контролю, у тому числі шляхом законодавчого визначення повноважень і відповідальності центральних, регіональних органів державної влади, місцевого самоврядування, органів управління об'єктами інфраструктури, а також забезпечення їхньої взаємодії;
- раціональне сполучення державного регулювання й ринкових механізмів, заходів прямого й непрямого стимулювання розвитку вторинного ресурсокористування, включаючи цільові бюджетні субвенції, субсидії, кредити, податкові звільнення, пільги й інші преференції;
- визначення порядку і механізмів фінансового забезпечення, а також джерел фінансових ресурсів (бюджетних і позабюджетних), їхнього залучення на реалізацію програм, планів і заходів для виконання пріоритетних завдань.



## ВИСНОВКИ

На сучасному етапі система поводження з відходами в Україні потребує значного вдосконалення для досягнення відповідності європейським нормам. Незважаючи на те, що в рамках Угоди про асоціацію на нашу державу покладено обмежене коло зобов'язань, вона має орієнтуватись на останні зміни й тенденції європейського законодавства, враховуючи свої реальні можливості. Зазначеного можливо досягти за рахунок розроблення загальнодержавного комплексного документа – Національного плану управління відходами.

Оновлені пріоритети потребуватимуть внесення змін до Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища. При цьому встановлені цільові показники мають бути досяжними, а індикатори оцінки ефективності – вимірюваними (у разі потреби необхідно забезпечити додатковий збір інформації для оцінки таких показників).

Вагомим завданням є встановлення належного фінансового забезпечення у вигляді гарантованих попередньо визначених пріоритетних напрямів фінансування сфери поводження з відходами, зокрема відновити цільове призначення надходжень до ФОНПС та їх подальшого спрямування за основними природоохоронними напрямами, а також реалізувати окрему програму КПКВК щодо відходів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ REFERENCES

1. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2008/98/EC on waste, 94/62/EC on packaging and packaging waste, 1999/31/EC on the landfill of waste, 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment /\* COM/2014/0397 final - 2014/0201 (COD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014PC0397http://ec.europa.eu/environment/waste/target\\_review.htm](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014PC0397http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm).*

2. *List of Best Available Techniques Reference documents (BREFs) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>.*

3. *Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 «Living well, within the limits of our planet» (Text with EEA relevance) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>.*

4. *Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R1303>.*