

# Оптимізація законодавства України у сфері управління твердими побутовими відходами

**Олександр Мельниченко  
Олександр Волошин  
Роман Жовнір**

*Київ-2020*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

*Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».*

*Пропозиції націлені на оптимізацію законодавства України у сфері поводження з твердими побутовими відходами та створення відповідних реєстрів для здійснення контролю над такою діяльністю.*

*Законодавчі зміни рекомендовані до Міністерства енергетики та захисту довкілля України з метою оптимізації законодавства України у сфері поводження з твердими побутовими відходами та створення відповідних реєстрів для здійснення контролю над такою діяльністю.*



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 1. Визначення проблеми

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що укладена у 2014 році та набула чинності з 1 вересня 2017 року, Україна має провести ряд трансформацій у своєму національному законодавстві у сфері охорони навколишнього середовища. Додатком ХХХ Угоди про асоціацію передбачається, що Україна повинна імплементувати ряд Директив ЄС і тим самим наблизити національне законодавство до законодавства Європейського Союзу[1]. Зокрема, у сфері управління відходами Україна зобов'язана імплементувати три документи: Директиву № 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких Директив, Директиву № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС та Директиву № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003. Окрім того, питання поводження з відходами пов'язане також із впровадженням Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди (комплексне запобігання і контроль забруднень).

Це доволі тривалий та клопіткий процес, оскільки наразі в Україні існують значні недоліки у сфері управління відходами.

Проте, варто зауважити, що намагання привести законодавство України щодо сталого розвитку загалом та поводження з твердими побутовими відходами зокрема до стандартів ЄС у певній мірі вже здійснюється, оскільки зближення відносин з ЄС та подальша євроінтеграція неможливі у випадку значних законодавчих розходжень. Так, 8 листопада 2017 року, Розпорядженням Кабінету міністрів України було схвалено Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року[2] (далі – Стратегія).

Стратегією передбачено здійснення ряду подібних заходів щодо тих, які впроваджуються у Європі в рамках концепції економіки замкнутого циклу. Так, в стратегії закріплено ієрархію поводження з відходами у наступній послідовності:

- запобігання утворенню відходів;
- підготовка до повторного використання;
- перероблення відходів - утилізація з поверненням у виробничий цикл;
- інші види утилізації відходів, у тому числі енергетична утилізація;
- видалення відходів - захоронення їх у спеціально обладнаних місцях/об'єктах та знищення (знешкодження) на установках, що відповідають екологічним нормативам, лише у разі відсутності можливості виконати попередні ступені ієрархії.

Подібна ієрархія повністю узгоджується з існуючою моделлю поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ), яка прийнята у ЄС і закріплена у Директиві №2008/98/ЄС про відходи, яку Україна має імплементувати[3].

Проте, незважаючи на законодавче закріплення принципів поводження з ТПВ, які відповідають стандартам ЄС, фактичний стан справ в Україні у даній сфері залишається



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

незадовільним. Більшість нормативно-правових актів, які регулюють сферу поводження з ТПВ є застарілими, містять сумнівні чи корупційні норми, наприклад:

- відповідно до пункту **а** статті 17 Закону України «Про відходи»[4] вказано про обов'язок суб'єктів господарської діяльності запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів, проте не вказано, в який спосіб (у тому числі і відсутні необхідні підзаконні акти) - таким чином ця норма, по суті, має виключно декларативний характер;

- відповідно до пункту **б** статті 17 Закону України «Про відходи» вказано про обов'язок суб'єктів господарської діяльності забезпечувати приймання та утилізацію використаних пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилася продукція цих підприємств, установ та організацій - суб'єктів господарської діяльності, або укладати угоди з відповідними організаціями на їх збирання та утилізацію.

Однак, при цьому, фактичне укладання договорів є практично неможливим, оскільки на момент утилізації тара перебуває у споживача. Окрім цього, відповідно до положень ст. 20 Закону України «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», оплата робіт, пов'язаних з переробкою, утилізацією, знищенням або подальшим використанням вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції здійснюється власниками цієї продукції. За визначенням, наданим у статті 2 ЗУ «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», власник продукції - фізична або юридична особа - суб'єкт підприємницької діяльності усіх форм власності, що виробляє чи реалізує відповідну продукцію[5].

Однак на момент здійснення подібних робіт, виробник не буде фактичним власником продукції, адже тара буде продана разом із товаром кінцевому споживачу і відноситиметься до комунальних витрат споживача на вивіз сміття. Задля того, аби юридичний власник продукції міг переробляти, утилізувати, знищувати чи в подальшому використовувати цю продукцію, він має безоплатно забезпечити її збір і доставку від кінцевих споживачів.

- відповідно до пункту **е** статті 17 Закону України «Про відходи» вказано про обов'язок суб'єктів господарської діяльності брати участь у будівництві об'єктів поводження з відходами, проте, знову ж таки, не вказано, у який спосіб, у яких випадках та обсягах - норма теж перетворюється на декларативну;

- відповідно до пункту **с** статті 17 Закону України про відходи суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язані мати дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, якщо їхня діяльність призводить до утворення відходів, для яких Пзув перевищує 1000 (Показник загального утворення відходів (Пзув) – це сума кількості відходів поділених за класом безпеки, до кожного з яких окремо застосовується свій коефіцієнт. Формула розрахунку ПЗУВ:  $PZUV = 5000 \times m1 + 500 \times m2 + 50 \times m3 + 1 \times m4$ , де  $m1, m2, m3, m4$  – умовні одиниці, значення яких дорівнюють кількості утворених відходів за класами безпеки (1, 2, 3, 4 класи



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

відповідно). Якщо після розрахунку Пзув перевищує 1000, то це відсилає до ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме до статті 55, де зазначено, що здійснення операцій у сфері поводження з відходами дозволяється лише за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами[6].

При цьому ще у 2014 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру», яким було закладено правові механізми, спрямовані на звільнення підприємців від необхідності проходження зайвих та обтяжливих адміністративних процедур. У тому числі запроваджено принципово новий підхід до діяльності у сфері поводження з відходами.

У Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженому Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [7] від 19 травня 2011 р. № 3392-VI, залишився лише дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та запроваджена декларація на відходи. Відповідно до п. 3 розділу II «Прикінцеві положення» зазначеного Закону, Кабінет Міністрів України мав у тримісячний строк з дня набрання чинності Закону – забезпечити приведення своїх нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом.

Однак наразі ніяких інших нормативно-правових актів у цій сфері не було прийнято (навіть постанови про процедури видачі такого дозволу).

Хоча і статтею 18 Закону України «Про відходи» встановлено повноваження Кабінету Міністрів України щодо затвердження порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, але на теперішній час порядок одержання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами відсутній, перелік документів, необхідних для отримання дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, не визначений.

При цьому, Державна регуляторна служба України інформаційним листом від 09.08.2018 №8029/0/20-18 визнала таку прогалину в законодавстві та зробила висновок, що «зважаючи, на відсутність затвердження порядку отримання необхідних дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, суб'єкти господарювання можуть діяти за принципом мовчазної згоди (ознайомитися з листом за посиланням [http://www.drs.gov.ua/permit\\_system/informatsijnyj-lyst-shhodo-dozvoliv-na-zdijsnennya-operatsij-u-sferi-povodzhennya-z-vidhodamy/](http://www.drs.gov.ua/permit_system/informatsijnyj-lyst-shhodo-dozvoliv-na-zdijsnennya-operatsij-u-sferi-povodzhennya-z-vidhodamy/)).

Зважаючи на вищенаведені юридичні недоліки, ми бачимо нагальну потребу у внесенні змін до чинного законодавства у сфері управління відходами або створенні відповідних підзаконних актів, що деталізують механізми, які перераховані в нормах Закону.

Адже законодавча невизначеність - це можливість вільного трактування норм як власне суб'єктами господарської діяльності та і контролюючими органами.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

Зокрема, на практиці наразі застосовується метод (за рекомендацією Державної регуляторної служби України) метод мовчазної згоди (приклад за посиланням: [https://kr.gov.ua/ua/news/pg/50918768560785\\_n/](https://kr.gov.ua/ua/news/pg/50918768560785_n/) ), за якої суб'єкт господарювання повинен подати заяву на отримання дозволу, і якщо у встановлений термін йому не відповіли - займатися діяльністю з мовчазної згоди. Але до закінчення законодавчо встановленого терміну на надання дозволу, підприємець не має права займатися діяльністю - власне за цей період йому може бути накладено санкцію, що породжує корупційні ризики.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

## 2. Міжнародний досвід.

Однією з передових держав у сфері розвитку законодавства щодо поводження з твердими побутовими відходами є Фінляндія. Фінське законодавство в основному спирається на відповідне законодавство ЄС, однак у більшості випадків встановлює навіть жорсткіші стандарти, а також фінським законодавством регулюються питання, які досі не є об'єктом права ЄС.

Основними нормативно-правовими актами у цій сфері є:

- Закон про відходи (2011) (надалі - Закон);
- Декрет про відходи (2012).

Закон про відходи оперує такими поняттями:

а) виробник відходів - будь-яка особа, діяльність якої створює відходи або особа, яка здійснює попередню обробку, змішування чи інші дії, що призводять до зміни характеру чи складу

б) власник відходів - виробник відходів, власник майна або будь-яка особа, яка володіє відходами;

в) власник майна - власник нерухомого майна або орендар.

Отже, відповідно до положень Закону про відходи, власники відходів такі як фізичні особи, юридичні особи чи майновласники, несуть основну відповідальність за поводження з відходами. Винятком із цього правила є відповідальність муніципалітетів та виробників визначеної законом продукції, які безпосередньо мають проводити збір відходів зі своєї продукції. [8]

Згідно з параграфом 46 Закону, компанія-виробник повинна організувати належне поводження з відходами тих продуктів, які вона випустила на ринок, і покрити всі витрати пов'язані з цим. Відповідальність виробника поширюється і на списані (використані) продукти, що будуть доставлені до пунктів прийому, які має облаштувати виробник. Варто також зауважити, що вищенаведений обов'язок виробника поширюється не лише на продукти, які цей виробник випустив на ринок Фінляндії, а і на аналогічні продукти інших виробників у розумному співвідношенні у залежності від відсоткової частки, яку займає компанія-виробник на ринку, незалежно від дати, на яку ці продукти були виведені на ринок.

Наведемо перелік продукції, визначений Законом, поводження з відходами від якої, входить до обов'язків компаній-виробників:

- шини автомобілів та інших транспортних засобів чи інше обладнання (імпортер вважається виробником);
- легкові автомобілі, мікроавтобуси та інші аналогічні транспортні засоби (імпортер вважається виробником);
- електричне та електронне обладнання (імпортери або продавці, які продають під своїм іменем чи торговою маркою обладнання, будуть вважатися виробниками);



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку



- батареї та акумулятори;
- газети, журнали, офісні папери та інші подібні паперові вироби;
- упаковки.

Відповідно з параграфом 49 Закону, виробник зобов'язаний облаштувати місце збору своєї продукції та забезпечити доступну і безоплатну доставку відходів до пунктів зборів продукції. При визначенні кількості пунктів прийому відходів, необхідних для регіону, потрібно враховувати тип, якість та прогнозовану кількість відходів, а також відходів, що можуть бути доставлені, при цьому враховуючи вплив цього пункту на оточуюче середовище. Окрім того, уряд опціонально може видати постанову про кількість необхідних пунктів збору відходів.

Стосовно відповідальності муніципалітетів (органів місцевого самоврядування), то на них покладена відповідальність за організацію управління відходами, що утворюються в жилих будівлях, у тому числі і за організацію обробки небезпечних відходів, що утворюється у жилих будинках. Аналогічно муніципалітети несуть відповідальність за управління відходів у сільськогосподарському та лісовому господарствах, за винятками коли такі відходи не в надмірних кількостях. Окрім того, муніципалітети зобов'язані надавати інформацію та консультації стосовно послуг управління відходами, які вони надають.

На практиці це має здебільшого такий вигляд: муніципалітети на тендерах виступають замовниками послуг із управління відходами і фактично, закупаючи такі послуги у приватних підприємств, перепокладають (делегують) на них свою відповідальність. Є встановлений перелік таких приватних підприємств, які можуть надавати послуги з управління відходами.

Відповідно до Закону, муніципалітети стягують з власників відходів (у цьому випадку мешканців жилих будинків) витрати на управління відходами, які вони надають. Ці витрати стягуються у вигляді комунальних щомісячних платежів. Плата за управління відходами повинна відповідати рівню обслуговування, який надається муніципалітетом і, наскільки це можливо, стимулювати зменшення кількості та шкідливості відходів для навколишнього середовища.

Плата за муніципальні відходи визначається місцевими тарифами на відходи. Тип, якість і кількість відходів, а також частота збору відходів впливає на тариф. Додатковими підставами, що можуть бути взяті до уваги, є умови власне збору та транспортування відходів (відстань транспортування відходів). У разі неможливості виявити кількість і якість відходів плата повинна формуватися на кількості людей, які проживають у цьому муніципалітеті.

Окрім того, муніципалітети мають право стягувати із жителів окрему плату, яка покриває витрати пов'язані з веденням реєстрів осіб, що можуть надавати послуги з управління відходами тощо.[9]

У Великобританії законодавчо закріплений обов'язок підприємств, які виробляють відходи, управляти цими відходами - збирати, вивозити для подальшої



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку



утилізації чи переробки. Такі виробники можуть відповідно наймати певні служби, які спеціалізують на зборі відходів.

Власне відповідальність за управління відходами означає, що виробник відходів має знати обсяги (кількість) відправленої продукції і місце її призначення, а також вживати усіх необхідних заходів для забезпечення того, щоб ті, з ким вони укладають контракти на збір і обробку своїх відходів, діяли на законних підставах і доставляли свої відходи на законні місця поховання, обробки і переробки.

Виробники відходів повинні вести облік того, кому вони надсилають свої відходи та обсяги надісланих відходів. Найлегший спосіб обліку - запис інформації в електронному вигляді за допомогою спеціалізованої системи - Edoc. Ця система виступає гарантом того, що виробники відходів вживають усіх необхідних кроків, яких від них вимагає закон.

Окрім того, діє так зване м'яке право у вигляді рекомендацій - Code of Practice - збірник норм (своєрідна інструкція), створений урядом для допомоги компаніям вживати усіх необхідних кроків для забезпечення виконання зобов'язань за *Waste Duty of Care*[10].



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

### 3. Шляхи подолання проблеми

Для вирішення цієї проблеми необхідний комплекс дій:

- скасувати необхідність отримання дозволів на здійснення операцій з відходами, що не відносяться до категорії небезпечних відходів;
- натомість запровадити видачу дозволів на здійснення обробки з відходами, для цього внести необхідні зміни до нормативно-правових актів та розробити «Типовий порядок видачі дозволів на здійснення переробки відходів»;
  - розробити та прийняти «Типовий порядок видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами»;
  - частину 1 статті 17 Закону України «Про відходи» доповнити таким підпунктом:
    - б-1) забезпечити безоплатне транспортування відходів від продукції цих підприємств, установ та організацій до пунктів збору такої продукції;
  - розробити механізм залучення суб'єктів господарської діяльності до будівництва об'єктів поводження з відходами: розробку та прийняття підзаконного акту «Про залучення суб'єктів господарської діяльності до будівництва об'єктів поводження з відходами», у якому буде деталізовано умови їх долучення, випадки та конкретизовано обсяг їхньої діяльності;
  - створити електронний сервіс-реєстр, де суб'єкти господарювання будуть реєструвати усі дані про тип, кількість відправленої продукції та місця, до яких вони відправляються, із метою визначення обсяги вироблених відходів від продукції цих суб'єктів господарювання. Паралельно зобов'язати суб'єктів господарювання утилізувати аналогічний обсяг відходів такого типу, без різниці чи є ці відходи від їхньої продукції, чи від продукції інших суб'єктів, що випускають аналогічний тип продукції.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізується  
Фондом Інновацій та Розвитку

#### 4. Комунікаційна стратегія

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політикою щодо вдосконалення законодавства щодо поводження з твердими побутовими відходами;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку

- 
- [1] [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30\\_Annex.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/30_Annex.pdf)
- [2] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>
- [3] <https://menr.gov.ua/news/31288.html>
- [4] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>
- [5] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14>
- [6] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
- [7] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3392-17>
- [8] Waste Act - Режим доступу:  
[http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110646\\_20140528.pdf](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110646_20140528.pdf)
- [9] Режим доступу: [https://www.ymparisto.fi/en-US/Consumption\\_and\\_production/Waste\\_and\\_waste\\_management/Organisation\\_and\\_responsibilities\\_of\\_waste\\_management](https://www.ymparisto.fi/en-US/Consumption_and_production/Waste_and_waste_management/Organisation_and_responsibilities_of_waste_management))
- [10] Alan Holmes Who is responsible for waste?  
<https://environmentagency.blog.gov.uk/2015/09/17/who-is-responsible-for-waste/>



Цей проект фінансується  
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується  
Фондом Інновацій та Розвитку