

«Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р.» щодо управління відходами упаковки

Ю.М. Маковецька, к.е.н., Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», м. Київ

У листопаді 2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено «Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 р.» (далі — Стратегія) [1]. Під час її презентації було зазначено, що це перший стратегічний документ національного рівня, який визначає цілісну державну політику у сфері поводження з відходами, тож він повинен стати рушійною силою для розв'язання безлічі питань, що склалися роками у сфері управління відходами.

У кінці 2018 р. завершився перший етап Стратегії, і вже можна зробити перші висновки як щодо її дієвості, так і щодо надто оптимістичних прогнозів чиновників Міністерства екології та природних ресурсів України про покращення ситуації в цій сфері завдяки саме Стратегії.

Прийняття Стратегії викликало значні сподівання на покращення ситуації щодо управління відходами, тож певні підсумки вже підбиваються [2, 3]. Проте наразі ще немає досліджень, які б стосувалися аналізу виконання заходів Стратегії в контексті відходів упаковки.

Метою статті є проведення аналізу виконання першого етапу «Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.», зокрема в частині управління відходами упаковки, та визначення точок гальмування виконання Стратегії.

Загальна ситуація

Національну стратегію управління відходами протягом 2016–2017 рр. розробляли європейські експерти за участі української громадськості. На жаль, остання була залучена переважно до обговорення після першого етапу підготовки Стратегії. До того ж широкого обговорення фінального проекту документа майже не було.

Вже на етапі остаточної версії експерти висловлювали зауваження щодо амбіційності завдань і недосяжності окремих показників у заплановані строки. Проте Міністерство екології та природних ресурсів України поклало на цей документ значні надії та обіцяло деталізувати завдання Стратегії в Національному плані дій управління відходами.

Безумовним позитивним моментом є те, що Стратегія базується на європейських підходах, зокрема на Директивах ЄС, ієрархії поводження з відходами і в цілому спрямована на стимулювання переходу України на засади циркулярної економіки. Задекларовані заходи Стратегії спрямовані на мінімізацію утворення відходів, забезпечення максимальної їх утилізації та перероблення, запровадження максимально ефективних технологій поводження з відходами.

Стратегія визначає ряд документів, що мають бути розроблені для ство-

рення нормативно-правового поля в цій сфері, яке б базувалося на європейських підходах. Це дозволило б виконати положення Угоди про асоціацію України та ЄС у частині управління відходами. Зокрема, протягом першого етапу стратегії (2017–2018 рр.) мали бути розроблені 10 законів: рамковий закон про управління відходами і спеціфічні закони для окремих видів чи потоків відходів, у тому числі відходів упаковки.

Станом на липень 2019 р. до Верховної Ради України подано лише рамковий закон, але, у зв'язку з достроковими виборами, навряд чи він буде розглянутий цього року.

У межах проекту технічної допомоги Twinning «Впровадження системи управління відходами електричного та електронного обладнання (ВЕЕО) та батарейок в Україні» було розроблено відповідні проекти законів, які пройшли обговорення на етапі їх підготовки, але на сайті Міністерства екології та природних ресурсів України ще не оприлюднено їх фінальні версії.

Також протягом 2018 р. Офісом ефективного регулювання BRDO готувався черговий (четвертий чи п'ятий із 2000 р.) проект закону про упаковку та відходи упаковки. Проект проходив обговорення із зацікавленими сторонами, проте остаточну версію

документа також не було представлено громадськості.

Як підсумок зазначимо, що з 10 зазначених у Стратегії проектів законів лише Рамковий закон про управління відходами пройшов повноцінне обговорення та був поданий до Верховної Ради, що можна вважати формальним виконанням завдання. Інші проекти законів не оприлюднені й не подані на розгляд ВР.

У 2019 р. був прийнятий це один документ — Національний план управління відходами до 2030 р. (далі — План) [4]. Необхідність у його розробленні обумовлювалась двома чинниками: по-перше, така вимога міститься в Рамковій Директиві 2008/98/ЄС про відходи, яку Україна має імплементувати в рамках Угоди про асоціацію; по-друге, це є одним із завдань Стратегії.

З одного боку, План містить більш детальний перелік і строки розроблення необхідних нормативно-правових документів (не лише законів, а й підзаконних актів), з іншого — не містить конкретних покрокових завдань, які б привели до виконання завдань і показників Стратегії, а також необхідних обсягів і можливих джерел фінансування.

Важливо підкреслити, що і Стратегія, і Національний план затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України, а в такому випадку більш піз-



ній документ (а саме План) має вищу силу. Таким чином, якщо Стратегія відводила на розроблення законів умовно два роки (умовно, тому що була затверджена наприкінці 2017 р., тобто рік майже закінчився), то Національний план відтерміновує проекти законів від півроку до одного року після прийняття рамкового закону та утворення центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) з питань управління відходами (для закону про упаковку та відходи упаковки – півроку). Коли буде прийнято рамковий закон, невідомо, і чи буде взагалі створено ЦОВВ з питань управління відходами – теж. А для підзаконних нормативно-правових актів строки виконання прив'язані до прийняття того чи іншого закону. Тобто немає чіткої дати, а індикатор виконання – подання до Верховної Ради, а не прийняття закону. Підсумовуючи, зазначимо, що необхідність створення нового нормативно-правового поля у цій сфері виникла у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію 2014 р. На імплементацію Рамкової Директиви 2008/98/ЄС в частині розроблення й прийняття національного законодавства у сфері управління відходами Угодою відводилося три роки, і термін виконання зобов'язань сплинув. Затягування з прийняттям Стратегії (ніщо не заважало паралельно працювати і прийняти рамковий

закон), а потім Національного плану знов відкладає прийняття нового законодавства на невизначений термін. Доречно також зауважити, що після прийняття Національного плану у дворічний термін мають бути розроблені регіональні плани управління відходами, а їх розробники повинні чітко розуміти «правила гри» – тобто має бути відповідна нормативна база.

Стратегія відповідно до відходів упаковки

Розглянемо детально завдання, які було поставлено Стратегією щодо відходів упаковки, і визначимо, чи можливо їх виконувати/виконати, не чекаючи відповідного законодавства. Слід зауважити, що Стратегія містить як специфічний розділ щодо відходів упаковки, так і розділ щодо твердих побутових відходів (ТПВ), виконання окремих заходів щодо яких (зокрема, запровадження роздільного збирання ТПВ) впливає на показники повторного використання і перероблення відходів упаковки як складової ТПВ. Першим і головним завданням Стратегії є розроблення законопроекту про упаковку та відходи упаковки відповідно до Директиви 94/62/ЄС. Як уже було зазначено, розмови в Україні про необхідність такого закону ведуться з 2000 р., до того ж уже було декілька редакцій законопроек-

тів. Проте протилежні інтереси різних впливових груп унеможливили свого часу прийняття відповідного закону. Наразі останній проект закону в цій сфері – проект Офісу ефективного регулювання BRDO, який не пройшов офіційного обговорення і не був оприлюднений, тож оцінити неможливо ні його наповнення, ні якість.

Новий закон має враховувати такі ключові положення Директиви 94/62/ЄС:

- запровадити принцип розширеної відповідальності виробника;
- встановити норми з утилізації та перероблення;
- встановити державний контроль у сфері поводження з відходами упаковки;
- визначити обов'язки підприємств, установ та організацій у сфері поводження з упаковкою та відходами упаковки;
- затвердити вимоги до упаковки, її відходів та санкції у випадку порушень законодавства у сфері поводження з упаковкою та відходами упаковки.

Доречно також підкреслити, що закон має стосуватися виробників товарів в упаковці. І тут треба дати кілька пояснень.

По-перше, ключовим є уточнення, що це стосується виробників *товарів в упаковці*, а не *виробників пакувальних матеріалів та упаковки як товарних продуктів*. Виробники упаковки мають відповідати лише за ті обсяги упаковки, які вони використовують для пакування власного товару.

По-друге, під словом «виробник» (producer) в країнах ЄС розуміють три категорії: безпосередньо виробники товарів, імпортери та дистриб'ютори (враховуючи продажі on-line). Моментом настання зобов'язань є перше виведення на ринок. Якщо виробники товару в упаковці розповсюджують його не через власну мережу, а через посередників (дистриб'юторів), то власне останні і є відповідальними за виконання зобов'язань щодо збирання та утилізації відходів упаковки.

Таким чином, при впровадженні подібної системи важливим буде створити реєстр зобов'язаних виробників (тих, хто виготовляє продукцію в упаковці, імпортує та розповсюджує її),

адже неповнота даних може спотворити ринок (одні будуть виконувати свої зобов'язання — як фінансові, так і фізичні, а інші намагатимуться уникати цієї відповідальності).

Створення системи розширеної відповідальності виробників має забезпечити:

- розподілену відповідальність усіх гравців ринку;
- повне покриття витрат на збирання та утилізацію відходів, а також охоплювати вартість збирання даних і звітність;
- справедливую конкуренцію;
- прозорість системи;
- погоджену звітність зобов'язаних виробників (виробники / імпортери / дистриб'ютори товарів в упаковці).

Наразі відсутність відповідного нормативного поля стримує створення організації розширеної відповідальності виробників товарів в упаковці та, відповідно, акумулювання коштів на збирання та утилізацію відходів упаковки. Без цих кроків цільові показники Стратегії щодо норм підготовки для повторного використання та перероблення відходів упаковки зависають у повітрі, адже незрозуміло, хто має виконувати ці норми, а також хто і яким чином буде збирати звітність із цього питання.

Водночас є певні передумови для збільшення обсягів утилізації відходів упаковки, вилученої з ТПВ, на основі існуючого законодавства.

Мова йде про те, що в законодавстві є вимоги щодо організації роздільного збирання ресурсоцінних компонентів ТПВ, до яких априорі буде входити упаковка. Так, ст. 17 Закону України «Про відходи» визначає, що «суб'єкти господарювання, які в установленому порядку визначені виконавцями послуг на вивезення побутових відходів на певній території, здійснюють їх роздільне збирання», а ст. 21 (пункт В) зазначає, що до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами належить «організація збирання і видалення побутових відходів... а також організація роздільного збирання корисних компонентів цих відходів».

Також у межах децентралізації влади громади отримали більше фінансо-

вої самостійності й можуть виділяти більше коштів на управління відходами, а механізм, що закладено в Законі України «Про співробітництво територіальних громад», створює передумови для розбудови інфраструктури з управління відходами. Отже, певні важелі та фінансове підґрунтя в органів місцевого самоврядування для розбудови інфраструктури поводження з ТПВ вже є, хоча, безумовно, впровадження розширеної відповідальності виробників товарів в упаковці та акумулювання відповідних коштів прискорило б цей процес.

Висновки

Таким чином, можна зробити наступні висновки.

По-перше, Стратегія, незважаючи на європейські орієнтири та принципи, що в ній закладені, на сьогодні не стала тим ключовим документом, яким користуються як органи влади, так і громадяни щодо поводження з відходами. Значні очікування залишаються щодо прийняття нового рамкового закону про управління відходами та інших специфічних законів. Прийняття закону про управління відходами упаковки у зв'язку з прийняттям Національного плану відтермінується.

По-друге, Стратегія залишається документом на папері. Хоча в Стратегії визначено, що моніторинг та контроль реалізації її заходів має проводитися щороку **за відповідними показниками**, громадськість не побачила від Міністерства екології та природних ресурсів України жодного звіту щодо такого моніторингу за підсумками 2018 р.

По-третє, щодо відходів упаковки розроблено новий черговий проект закону, проте оцінити його якість не є можливим (фінальний документ не був представлений для громадського обговорення). І тут не треба чекати прийняття рамкового закону, адже громадське обговорення та доопрацювання проекту закону є тривалим процесом, який може відбуватися паралельно з очікуванням прийняття рамкового закону. Тому Міністерство екології та природних ресурсів України має пришвидшити оприлюднення нового проекту для його обговорення і доопрацювання.

Література

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>

2. Чи працює національна стратегія управління відходами? Режим доступу: <http://epl.org.ua/announces/chy-pratsuyue-natsionalna-strategiya-upravlinnya-vidhodamy/>

3. Стручок В., Мудра Д. Аналіз Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року щодо проведення інфраструктурних заходів з перероблення твердих побутових відходів. Режим доступу: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/25441/2/MNTK_2018_2018_Struchok_V-Analysis_of_the_national_292-293.pdf

4. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.02.2019 № 117-р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-%D1%80>

«Национальная стратегия управления отходами в Украине до 2030 г.» об управлении отходами упаковки

Ю.М. Маковецкая, к.э.н.

В статье проанализировано выполнение мероприятий первого этапа «Национальной стратегии управления отходами в Украине до 2030 г.» в контексте управления отходами упаковки. Подчеркнута важность принятия закона об упаковке и отходах упаковки, который был бы гармонизирован с Директивой 94/62/ЕС и позволил на основе внедрения принципа расширенной ответственности производителя создать условия (организационные, финансовые, инфраструктурные) для сбора и утилизации отходов упаковки.

Ключевые слова: Национальная стратегия управления отходами; отходы упаковки; расширенная ответственность производителя.

«Ukrainian National Waste Management Strategy till 2030» on packaging waste management

Yu.M. Makovetska, Ph.D.

The author analyzes the implementation of the first stage of the «Ukrainian National Waste Management Strategy till 2030» in the context of packaging waste management. It was emphasized the importance of adopting a packaging and packaging waste law that would be harmonized with Directive 94/62/EU and would allow the manufacturer to create conditions (organizational, financial, infrastructure) for collecting and recycling packaging waste on the basis of the principle of increased producer responsibility.

Key words: national waste management strategy; packaging waste; expanded producer responsibility.