

УДК 351.82:64

Відходи упаковки у сфері благоустрою населених пунктів

О.П. Ігнатенко, к.е.н., Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

Сфера благоустрою населених пунктів як складова житлово-комунального господарства, є однією з галузей економіки держави, що тісно пов'язана із життєдіяльністю суспільства, і створює комфортні умови для проживання та праці населення. Одне з головних завдань сфери благоустрою населених пунктів полягає у санітарному очищенні та належному утриманні територій, про що свідчать положення Законів України «Про благоустрій населених пунктів» [1] та «Про відходи» [2].

Однак, останнім часом міські та позаміські території засмічені несанкціонованими сміттєзвалищами, яких стає дедалі більше і куди переважним чином потрапляють відходи упаковки. Нинішня система поводження з побутовими відходами, відповідні економічні та організаційні механізми в державі не дають змоги комплексно вирішувати питання сучасного поводження з відходами, зокрема відокремлювати відходи упаковки на етапі збирання побутових відходів для їх подальшої переробки.

Питання удосконалення системи поводження з відходами, серед них і з відходами упаковки, та імплементації вітчизняного законодавства до стандартів європейського співтовариства розглядалися в роботах [3, 4]. Проте, більш глибокого дослідження потребує питання державного регулювання стосовно поводження з відходами упаковки, що є у складі побутових відходів, під час забезпечення благоустрою населених пунктів.

Сучасний стан поводження з побутовими відходами зовсім не ідеальний. Так, лише 76 % населення в Україні отримують послуги з вивезення побутових відходів, а із зібраних 59 млн м³ твердих побутових відходів (15 млн т), переробляється та утилізується за статистикою Мінрегіону України [5] лише до 4 % відходів (3 % переробляються та 1 % утилізується).

Близько 96 % побутових відходів в Україні захоронюють на 6,7 тис. сміттєзвалищах і полігонах, загальною площею понад 10 тис. га. Кількість перевантажених сміттєзвалищ складає 973 од. (15 %), а 1415 од. (21 %) — не відповідають нормам екологічної безпеки.

Через неналежну систему поводження з побутовими відходами в населених пунктах, як правило у приватному секторі, щорічно утворюється близько 32 тис. несанкціонованих звалищ, що займають площу понад 1 тис. га, для ліквідації яких витрачаються значні кошти місцевих бюджетів.

А оскільки побутові відходи складаються із близько 40–50 % відходів упаковки, яку можна вилучити та повернути у господарський обіг, ми втрачаємо ще й значний ресурсний потенціал.

Сьогодні в Україні лише у 503 населених пунктах якоюсь мірою впроваджено роздільне збирання побутових відходів, а у 15 — працює 21 сміттесортувальна лінія. Крім того, у 23 населених пунктах будуються сміттесортувальні комплекси. Це свідчить про інтерес до цього напрямку діяльності як з боку бізнесу, так і влади.

Однак роздільне збирання побутових відходів в містах України здійснюється не системно, а фрагментарно, переважно в центральних частинах населених пунктів, де переважають офіси та торгові центри, в яких утворюються більш привабливі за морфологічним станом побутові відходи.

Також, за даними експертів, через систему пунктів приймання вторинних матеріалів та з урахуванням тінювих схем роботи безпосередньо на полігонах відбирається ще близько 10 % вторинної сировини з побутових відходів, які надходять на переробку.

За даними компанії «Укрвторма» в 2012 р. баланс використання вторсировини в Україні не відповідає сучасним вимогам та нормам (таблиця).

Сьогодні 28 % (330 тис. т) твердих побутових відходів збирається підприємствами, які надають послуги з вивезення побутових відходів, 72 % (847 тис. т) — на заготівельних пунктах вторинної сировини. Саме тому на передній план виходить не тільки необхідність удосконалення системи збирання вторинної сировини та повного збирання і вивезення побутових відходів, але й дотримання вимог щодо якості їх збирання за рахунок роздільного збирання з подальшим сортуванням, щоби мінімізувати вплив побутових відходів на довкілля під час поводження з ними. Такі

Таблиця.
Баланс використання вторинної сировини в Україні, в 2012 р.

Компоненти, що входять до складу твердих побутових відходів	Щорічна переробка, тис. т			Потужність заводів з переробки, тис. т	Баланс, тис. т	Потенціал збирання, тис. т	Баланс на перспективу, тис. т
	Збирання в Україні	Імпорт з-за кордону	Всього				
Папір, картон	750	200	950	1500	+550	1540	- 40
Полімери	145	—	145	390	+255	1080	- 690
Скло	282	18	300	1300	+1000	1040	+260
Всього	1177	218	1395	3190		3660	

процеси необхідно реалізовувати на початкових стадіях поводження з побутовими відходами, починаючи з впровадження роздільного збирання та сортування.

За відсутності роздільного збирання побутових відходів екологія та економіка держави зазнає значних збитків через виведення із господарського обігу земель під розташування полігонів для захоронення побутових відходів, посилений негативний вплив на довкілля захоронених побутових відходів, втрату значного ресурсного потенціалу побутових відходів як вторинної сировини.

В економічно розвинутих країнах світу, насамперед в європейських, сучасна «формула поводження з побутовими відходами» така: близько 35 % побутових відходів переробляється завдяки їх роздільному збиранню та сортуванню; 15 % відходів переробляється в компост та біогаз; близько 50 % утилізується, як правило спалюванням на енергетичні цілі з виробленням тепло-, електроенергії. Зменшити навантаження на довкілля шляхом 100 % переробки та утилізації побутових відходів — основне завдання в сфері поводження з побутовими відходами. Обсяги переробки побутових відходів в європейських країнах постійно збільшуються. Наприклад, Швейцарія, Німеччина та Швеція за даними Євростату [6] за 2012 р. вже досягли нульового значення показника прямого захоронення побутових відходів. А Бельгія, Данія, Нідерланди, Норвегія та Австрія наближаються до такого значення показника (рисунок).

Для України цікавим є досвід пострадянських країн-членів Європейського союзу, які впродовж років незалежності значно знизили обсяги захоронення побутових відходів за рахунок впровадження роздільного збирання побутових відходів, їх сортування та переробки. Так, у 2012 р. в Естонії захоронювалось лише 27 % побутових відходів, в Литві — 44 % та в Латвії — 46 % (рисунок).

Роздільне збирання побутових відходів в європейських країнах не обмежується лише окремим збиранням вторинної сировини. Окремо збираються органічна складова побутових відходів, яка йде на компостування, зокрема для отримання біогазу, відходи електричного та електронного обладнання, небезпечні складові побутових відходів. На жаль, в Україні збирання таких відходів не розвинене взагалі, реалізовано лише деякі невеликі проекти.

Таким чином, європейські підходи у поводженні з побутовими відходами націлені на першочергову переробку частини побутових відходів, що складається із вторинної сировини, насамперед упаковки, а непереробну частину побутових відходів утилізують на енергетичні цілі, уникаючи таким чином захоронення побутових відходів. Отже, досягається 35 % переробки побутових відходів за рахунок впровадження розвинутої системи роздільного збирання побутових відходів та їх сортування.

Потенціал переробки побутових відходів в Україні складає близько 20 млн м³ (5 млн т). Наразі вже збирається близько 2,1 млн м³ (0,5 млн т) вторинних матеріалів з побутових відходів. Необхідно ще роздільно зібрати близько 18 млн м³ (4,5 млн т) вторинних матеріалів з побутових відходів в населених пунктах, де надаються послуги з вивезення побутових відходів і не впроваджено роздільне збирання. Метою таких заходів має стати зменшення негативного впливу на довкілля та повернення в господар-

ський обіг як вторинної сировини таких матеріалів, як папір, картон, полімери, метал, скло.

Потреба впровадження роздільного збирання побутових відходів та сучасних технологій з їх перероблення та утилізації в Україні передбачена Законом України від 05.03.1998 № 187/98 «Про відходи» [2].

В українському законодавстві, як по суті й у світовому, реалізація завдань забезпечення роздільного збирання та сортування побутових відходів покладається на органи місцевого самоврядування, які відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють їх через власні комунальні підприємства або залучення компаній інших форм власності [7].

Проте через недостатність коштів в місцевих бюджетах, збитковість комунальних підприємств, невідповідність тарифів на житлово-комунальні послуги, куди входять і послуги з вивезення побутових відходів, і які наразі не покривають собівартість таких послуг, низькі доходи населення (утворювача побутових відходів), непривабливий інвестиційний клімат у цій галузі не дають можливості забезпечити виконання законодавчих та нормативно-правових актів щодо роздільного збирання побутових відходів та їх сортування.

Саме тому центральні органи державної влади, до компетенції яких відноситься це питання, мають ініціювати системне запровадження сучасних технологічних підходів до роздільного збирання та сортування побутових відходів.

Впровадження в першу чергу роздільного збирання побутових відходів та їх сортування в нинішніх українських реаліях найбільш виправдано. Капітальні інвестиції та експлуатаційні витрати значною мірою компенсуються від продажу відібраних вторинних матеріалів, певна річ, залежно від наявності споживачів таких вторинних матеріалів.

Наступні кроки в цій сфері — це впровадження інфраструктурних об'єктів з промислової переробки побутових відходів шляхом отримання з них біогазу, і це близько 15 % обсягу зібраних побутових відходів (за досвідом розвинутих країн).

Насамкінець це впровадження об'єктів з утилізації побутових відходів на енергетичні цілі із захороненням промислових відходів у вигляді золи та шлаку, обсяг яких становить близько 20 % побутових відходів. Однак це найдорожчі інвестиції в цій сфері, що призведуть до значного збільшення тарифів за вивезення побутових відходів — за фаховими оцінками в 5 разів.

Орієнтовно для впровадження роздільного збирання 18 млн м³ (3,9 млн т) вторинних матеріалів з побутових відходів, необхідно: 58,7 тис. контейнерів; 658 сміттевозів 45 сміттесортувальних заводів. При цьому кількість сміттесортувальних заводів може бути збільшена завдяки будівництву заводів меншої потужності залежно від техніко-економічних обґрунтувань.

Інвестиційна потреба у створенні цієї інфраструктури сягає близько 2,5 млрд грн. Звісно постають запитання: де взяти такі кошти та хто їх буде повертати.

Слід нагадати, що Законом України «Про відходи» [2] передбачено стимулювання заходів щодо утилізації відходів та зменшення обсягів їх утворення, серед яких виділяють:

- пільги щодо оподаткування прибутку від реалізації продукції, виготовленої з використанням відходів;



- пріоритетне державне кредитування;
- спеціальні державні субсидії на зменшення відсотків за банківські кредити, пов'язані з інвестиціями, що спрямовуються на утилізацію відходів і виготовлення відповідного устаткування;
- дотації з Державного бюджету України і місцевих бюджетів для перевезення відходів (вторинної сировини) чи напівфабрикатів, одержаних з цих відходів;
- інформація щодо технологічних можливостей утилізації відходів;
- дотації з фондів охорони навколишнього природного середовища та інших джерел;
- пільги щодо поповнення обігових коштів підприємств, установ та організацій — суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють збирання і заготівлю, оброблення (перероблення) і утилізацію відходів як вторинної сировини, за умови цільового використання цих коштів для придбання та переробки таких відходів.

Незважаючи на такий чималий перелік заходів, органи законодавчої та виконавчої влади не забезпечують його виконання, а Податковий кодекс України не містить жодного такого стимулу.

Варіанти фінансування проектів роздільного збирання та сортування побутових відходів можуть бути такі:

- окрема бюджетна програма;
- природоохоронні заходи за рахунок коштів фонду охорони навколишнього середовища;
- оплата за організацію та здійснення роздільного збирання, перевезення та перероблення побутових відходів;
- відповідальність виробників та імпортерів товарів в упаковці.

Перші два напрямки пов'язані з державним дотаційним фінансуванням розвитку інфраструктури роздільного збирання та сортування побутових відходів, що на сучасному етапі економічної нестабільності не є реальним.

Інші два напрямки передбачають залучення виробників та імпортерів товарів в упаковці до забезпечення роздільного збирання вторинної сировини з побутових відходів.

Оплата за організацію та здійснення роздільного збирання, перевезення та перероблення побутових відходів може розподілятися централізовано або децентралізовано — на рівні органів місцевого самоврядування. Централізований розподіл коштів у цій сфері, «гібрид» якого діє до сьогодні відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 № 915 «Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини» [8] довів свою нездатність досягти показників перероблення побутових відходів, адекватних країнам Європейського союзу.

Збирання цих коштів у вигляді податку з автоматичним розподілом на місцеві органи самоврядування дасть змогу децентралізувати розподіл коштів на вирішення питань роздільного збирання побутових відходів безпосередньо на місця. Водночас, існують певні ризики щодо неефективного використання цих коштів вже на місцевому рівні. Нова «хвиля» децентралізації влади в європейських країнах свідчить про залучення соціально-відповідального бізнесу до вирішення питань, які покладені на органи місцевого самоврядування. Не залишилися осторонь і питання поводження з відходами упаковки через запровадження відповідальності виробників та імпортерів товарів

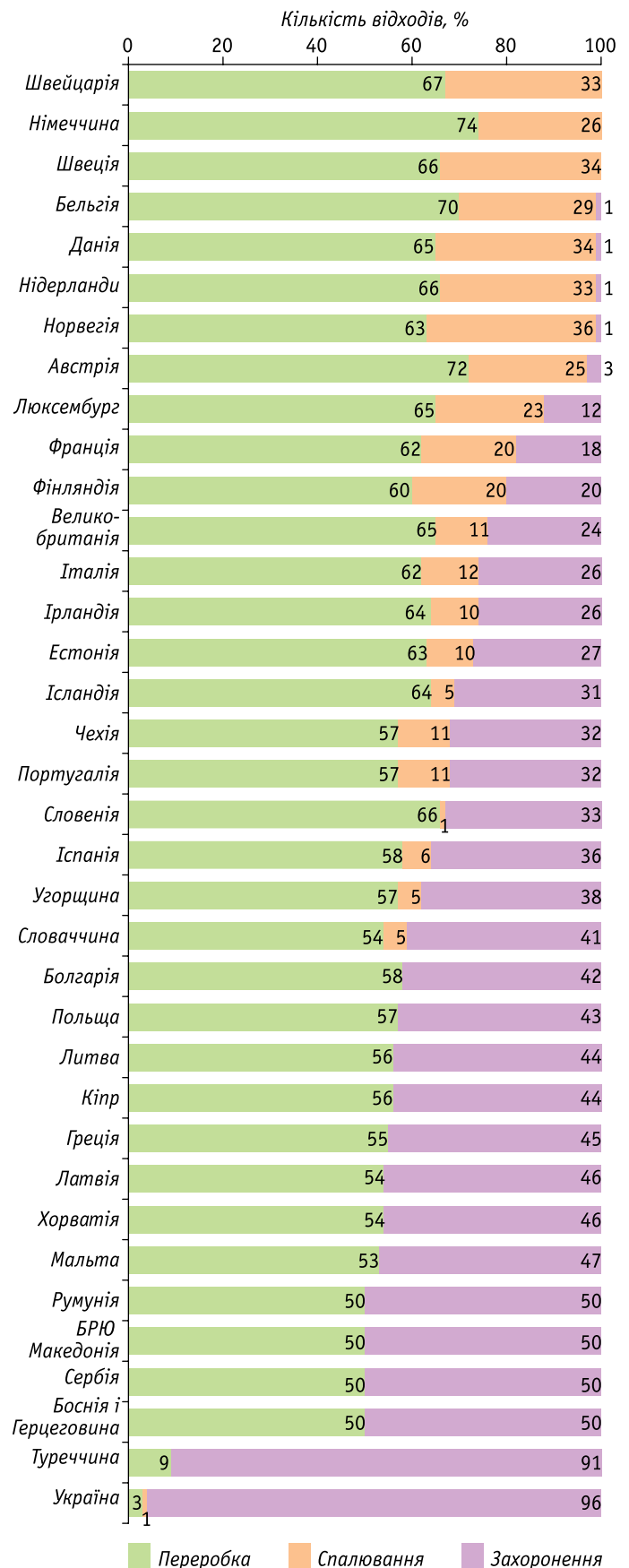


Рисунок. Показники перероблення, спалювання та захоронення побутових відходів у країнах ЄС та Україні в 2012 р. [6]

в упаковці з прийняттям директиви Європейського союзу 94/62/ЄС «Про упаковку та відходи пакування» [9]. При такому підході мінімізуються корупційні чинники та не-ефективне витрачання коштів, а держава залишає за собою лише функції контролю.

Однак не всі країни Європейського союзу та його асоційовані члени працюють за цією директивою [10]. Так, на сьогодні до неї долучилися лише 23 країни: Іспанія, Данія, Німеччина, Греція, Великобританія, Франція, Італія, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Швеція, Чехія, Естонія, Латвія, Литва, Угорщина, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Болгарія, Румунія та Хорватія.

Внутрішнє законодавство регулює відповідальність виробників та імпортерів товарів в упаковці або відповідний збір (податок) у 12 країнах: Швейцарія, Бельгія, Норвегія, Австрія, Люксембург, Ірландія, Ісландія, Кіпр, Македонія, Сербія, Боснія і Герцеговина, Туреччина. Одним з головних завдань нормативно-правового регулювання сфери благоустрою населених пунктів є адаптація нормативно-правових актів України до вимог законодавства Європейського союзу [11].

Угода про асоціацію з Європейським союзом вимагає від України вирішення завдань щодо всеосяжної інституціональної розбудови природоохоронного сектору та формування єдиного з Європейським союзом нормативно-правового та інформаційного простору у сфері поводження з відходами. Розвиток законодавства на цьому шляху пов'язаний передусім з імплементацією низки цільових директив Європейського союзу і ліквідацією в Україні дефіциту організаційно-економічних механізмів використання відходів як вторинної сировини [12].

Адаптувати положення українських законів у цій сфері потрібно за директивами 2008/98/ЄС «Про відходи» [13] та 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» [14], що передбачено Угодою про асоціацію з Європейським Союзом.

На наш погляд, до важливих директив в цій сфері, за якими потребує адаптації законодавство України, необхідно віднести: 94/62/ЄС «Про упаковку та відходи пакування» [9], 2002/96/ЄС «Про відходи електричного та електронного обладнання» [15], 2000/76/ЄС «Про спалювання відходів» [16]. Від впровадження роздільного збирання побутових відходів та відокремлення відходів упаковки можна отримати такі соціально-економічні та екологічні результати:

- електоральний ефект щодо покращення якості надання послуг із вивезення побутових відходів;
- зменшення тарифу на вивезення побутових відходів на 20 % в містах впровадження проекту;
- створення близько 2 тис. додаткових робочих місць;
- підтримка розвитку інфраструктури органів місцевого самоврядування;
- залучення вітчизняної промисловості для виготовлення контейнерів, смітєвезів та смітєсортувальних заводів, що дасть можливість спожити вітчизняний металопрокат та електроенергію;
- створення інфраструктури для роздільного збирання побутових відходів, їх транспортування та сортування;
- збільшення обсягу роздільного збирання побутових відходів;
- збільшення переробки відсортованої з побутових відходів вторинної сировини;

- зменшення обсягу захоронення побутових відходів на 25 %;
- зниження негативного впливу побутових відходів на навколишнє природне середовище;
- поліпшення екології населених пунктів і зниження навантаження на довкілля.

Звісно, європейське законодавство не є догмою для нашої буття. Разом з тим положення українського законодавства в цій сфері не достатньо відповідають нормам директив щодо державного регулювання. Така ситуація впливає на незадовільний стан в сфері поводження з побутовими відходами, де через прогалини у вітчизняному законодавстві процвітають тіньові схеми, забруднюється довкілля, не забезпечується якість надання послуг.

Однак, у повному обсязі скопіювати положення директив неможливо. Ми маємо враховувати Конституцію України, інші закони, соціально-економічний стан держави, фінансові можливості для розвитку тощо.

Отже, на наш погляд, під час адаптації законодавства в сфері благоустрою населених пунктів, зокрема щодо поводження з побутовими відходами, серед них і відходами упаковки, необхідно передбачити комплекс заходів:

- удосконалення суміжних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; тарифного регулювання надання послуг у сфері поводження з побутовими відходами;
- координації органів місцевого самоврядування щодо впровадження сучасних методів та технологій;
- застосування фінансових механізмів та податкових пільг;
- проведення контрольних заходів щодо дотримання законодавства та відшкодування заподіяних збитків;
- залучення механізмів приватно-публічного партнерства та громадських ініціатив;
- проведення інформаційних та навчально-освітніх компаній тощо.

Це стане міцним фундаментом для досягнення в Україні соціально-екологічних стандартів європейських країн, збільшення обсягу перероблених відходів, підвищення екологічної безпеки України та покращення благоустрою населених пунктів.

Література

1. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 №2807-IV // Відом. Верх. Ради України. — 2005. — № 49.
2. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР // Відом. Верх. Ради України. — 1998. — № 36. — Ст. 242.
3. Удосконалення системи управління відходами в Україні в контексті європейського досвіду / В.С. Міщенко, Г.П. Виговська, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. — К. : «Лазурит-Поліграф», 2012. — 120 с.
4. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В.С. Міщенко, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. — К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. — 192 с.
5. Сайт Мінрегіону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
6. Сайт Eurostat European Commission [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.



7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про впровадження системи збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини : постанова Кабінетів Міністрів України від 26.07.2001 № 915 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – Ст. 1412.
9. European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>.
10. Сайт European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>.
11. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
12. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
13. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>.
14. Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>.
15. Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and

electronic equipment [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>.

16. Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>. ✓

Отходы упаковки в сфере благоустройства населенных пунктов

А.П. Игнатенко, к.э.н.

Тема данной статьи – исследование и анализ значения упаковки, а именно отходов упаковки в составе бытовых отходов, в государственном регулировании сферы благоустройства населенных пунктов. Автор проводит анализ современного состояния обращения с бытовыми отходами, в том числе с отходами упаковки, в Украине и странах Европейского Союза, исследует потребности в создании инфраструктуры для раздельного сбора бытовых отходов. Сделаны предложения по адаптации к требованиям европейского законодательства нормативно-правовых актов в этой сфере.

Ключевые слова: государственное регулирование; сфера благоустройства населенных пунктов; благоустройство; жилищно-коммунальное хозяйство; государственная политика; государственное управление; нормативно-правовое регулирование.

Waste of packaging in the area of beautification of human settlements

O.P. Ignatenko, Ph.D.

The research object of this article is analyzing the importance of packaging, in particular packaging waste as part of household waste, in state regulation of the area of beautification of human settlements. In the article it was analyzed the current state of household waste management, including waste packaging, in Ukraine and the European Union. Studied the need for the infrastructure for separate collection of waste. Done proposals for adapting with EU legal acts in this area.

Keywords: government regulation; area of beautification of human settlements; beautification of human settlements; housing & municipal economy; public policy; public management; legal regulation.



ЭЛИТНАЯ ПЛАСТИКОВАЯ
упаковка для вашей
продукции

SERVICE PACK LTD



ООО "ТП" СЕРВИС ПАК"

+38 050 494 22 22
+38 050 400 73 24

+38 050 302 58 41
+38 057 736 03 43

office@service-pack.com.ua
www.service-pack.com.ua