

# Упаковка и отходы упаковки: о наболевшем...

Л.В. Синичкина, М.В. Баранович, Адвокатское объединение Arzinger, г. Киев

*В Украине уже давно существует проблема неэффективного управления отходами, в том числе отходами упаковки, которые составляют около 35 % от общего количества бытовых отходов. К сожалению, с каждым годом количество отходов, вывезенных как на полигоны, так и на несанкционированные свалки, увеличивается. С одной стороны, эта проблема вызвана несовершенным законодательным регулированием в этой сфере, а с другой — коррупционными схемами, применяемыми в сфере управления отходами.*

*Характерными чертами действующего законодательства Украины об отходах являются следующие:*

- отсутствие системности;
- множество декларативных и мертвых норм законодательства;
- возложение на органы государственной власти, а также государственные и коммунальные предприятия, несвойственных, но ключевых функций в области управления отходами;
- размытая ответственность в этой сфере.

*Как следствие, реальность такова, что никто в Украине не владеет ситуацией на рынке отходов, в частности:*

- сколько и каких отходов упаковки образуется на территории страны;
- сколько и каких отходов упаковки утилизируется;
- снижается или возрастает на самом деле негативное влияние отходов на окружающую нас среду.

*При этом, экологическая ситуация в Украине полностью не контролируется, и никто в действительности не отвечает за фактическое выполнение норм утилизации отходов.*

## Пробелы законодательного регулирования и практики управления отходами в Украине

В 2001 г. Кабинет Министров Украины своим Постановлением № 915 уполномочил ГП «Укрэкоресурсы» выполнять функции по разработке и организации внедрения системы сбора, заготовки и утилизации отходов, в том числе использованной тары и упаковки отечественного и импортного производства, как вторичного сырья. Этим же Постановлением были утверждены тарифы на услуги ГП «Укрэкоресурсы» по организации сбора, заготовки и утилизации использованной тары и упаковочных материалов (в зависимости от материала, из которого они изготовлены, а также с дифференциацией общих тарифов и специальных тарифов для

продукции детского питания и мед-препаратов) [1].

Восемь лет спустя, в 2009 г., Государственная таможенная служба, Минэкономики и Минприроды совместным Приказом № 789/414/709 от 30.07.2009 (далее — «Приказ № 789») утвердили порядок осуществления таможенного оформления импортных товаров в таре и упаковочных материалах [2].

Однако как Постановление КМУ № 915, так и Приказ № 789 не только не смогли обеспечить эффективную систему управления отходами, но и вызвали обратный негативный эффект, а именно:

- создали ряд правовых норм, которые противоречат друг другу;
- стали благоприятной почвой для процветания коррупционных схем

и бесконтрольного нецелевого использования государственным предприятием средств, оплаченных производителями и импортерами продукции в упаковке.

Среди ярких примеров противоречия правовых норм этих документов отметим следующие:

*Во-первых*, Постановление № 915 содержит фактически мертвую норму, согласно которой компании могут выбрать один из следующих способов обеспечения минимальной нормы утилизации:

- путем самостоятельного обеспечения приема и утилизации использованных тары и упаковки;
- путем заключения с ГП «Укрэкоресурсы» договора об организации их сбора, заготовки и утилизации с оплатой услуг по тарифам, предусмотренных Постановлением № 915.

Приказ № 789 и вовсе сделал невозможным самостоятельное обеспечение приема и утилизации использованных тары и упаковки компаниями-импортерами. В частности, согласно Приказу № 789 невозможно осуществить таможенное оформление импортных товаров в упаковке без заключения договора с ГП «Укрэкоресурсы» (об организации услуг по сбору, заготовке и утилизации тары и упаковки) и документального



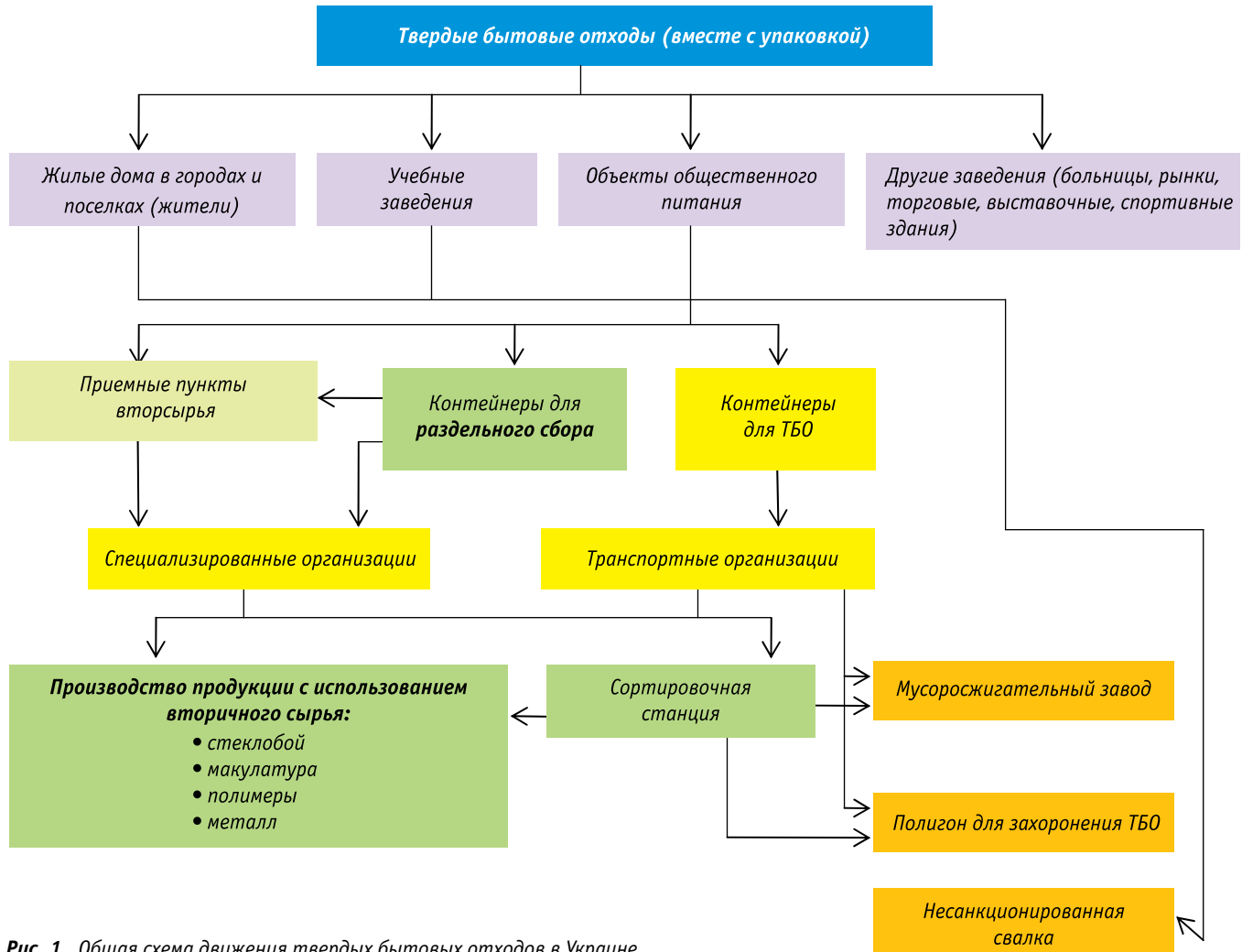


Рис. 1. Общая схема движения твердых бытовых отходов в Украине

подтверждения оплаты, совершенной по этому договору по тарифам.

Во-вторых, начиная с 2011 г., Постановлением КМУ № 915 установлены минимальные нормы утилизации в размере 35 % от общей массы тары и упаковки, которые используются в Украине или импортируются вместе с продукцией (для сравнения: в 2009 г. норма утилизации составляла 25 %, а в 2010 г. — 30 %). Однако согласно Приказу № 789 при таможенном оформлении продукции от компаний-импортеров требуют оплатить услуги по утилизации в размере 100 % (а не 35 %), что приводит к дискриминации импортеров по сравнению с национальными производителями.

К сожалению, кроме пробелов законодательного регулирования управления отходами, в Украине существует еще и большая проблема правоприменительной практики. Вследствие

несовершенного и непрозрачного механизма, заложенного в украинском законодательстве, как общественность, так и компании, которые оплачивают услуги ГП «Укрэкоресурсы», не имеют реальной возможности проконтролировать как эффективность работы этого предприятия в целом, так и использование им полученных средств по назначению [4].

Как следствие, существующая система в Украине не дает никакого позитивного эффекта, а экологические проблемы только усугубляются. Все больше увеличивается количество и площадь несанкционированных свалок и полигонов для захоронения отходов (рис. 1).

### Первые шаги навстречу Европе

В настоящее время по эффективности управления отходами Украина находится далеко позади европейских стран. Некоторые отличия украин-

ской системы обращения с отходами от систем, которые внедрены в развитых европейских странах приведены на рис. 2 [3].

Однако рано или поздно в Украине все же придется построить эффективную систему управления отходами по аналогии с европейскими странами. Первые попытки на этом пути уже предприняты, хотя еще не доведены до логичного конца. В частности, действующим законодательством предусмотрено обязательство Украины разработать нормативно-правовой акт по сжиганию отходов, который должен соответствовать европейскому законодательству (Директиве № 2000/76/ЕС). Кроме того, в марте 2014 г. Украиной и ЕС были подписаны так называемые «политические положения» Соглашения об ассоциации Украины и ЕС. При этом было подтверждено намерение сторон подписать в даль-

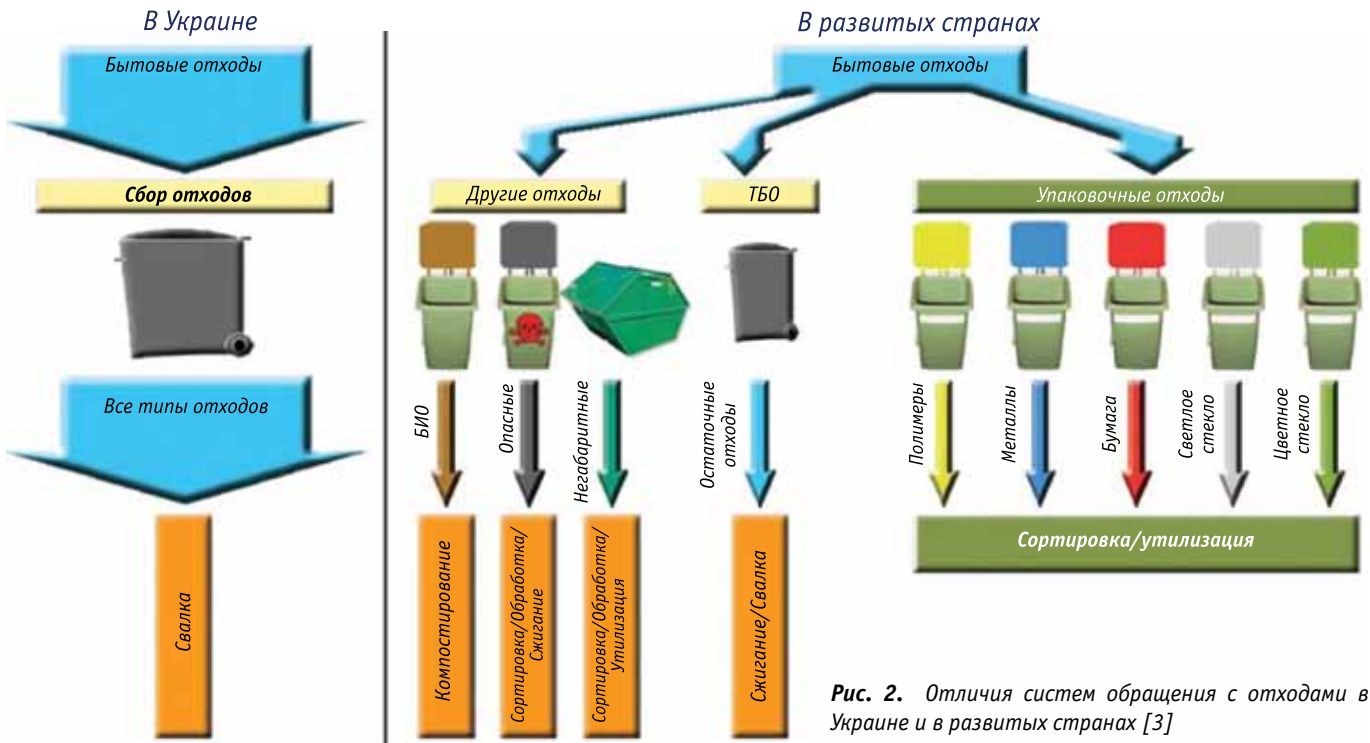


Рис. 2. Отличия систем обращения с отходами в Украине и в развитых странах [3]

нейшем остальные положения этого Соглашения, часть которых предусматривает обязательство Украины гармонизировать свое законодательство с европейским в сфере управления отходами, а именно:

- внедрить в национальное законодательство Украины положения Директивы ЕС № 2008/98/ЕС «Об отходах» (в течение 3–5 лет со дня вступления в силу Соглашения об ассоциации);
- имплементировать положения законодательства ЕС об упаковке и отходах упаковки (в течение 3 лет со дня вступления в силу Соглашения).

### Европейский подход к управлению отходами упаковки

Если Украина твердо решила двигаться в европейском направлении, как государству, так и представителям бизнес-сообщества и общественности необходимо понимать, по крайней мере, основные принципы, на которых построена политика ЕС по вопросу отходов. Главная цель, которую ставит ЕС в этой сфере — минимизация негативного влияния отходов на человека и окружающую среду, а также повышение эффективности использования ресурсов, в том числе, путем:

- использования отходов в качестве вторичного сырья;
- получения энергии при переработке тех отходов, которые не могут использоваться в качестве вторичного сырья;
- фактического отказа от захоронения отходов.

Достичь вышеуказанных целей европейским странам помогает законодательство ЕС, которому присущи такие характерные черты:

- системность;
- подчиненность всей системы первоочередным целям (а не обслуживанию коррупционных схем и устаревшей инфраструктуры, как в Украине);
- учет технического прогресса и научных разработок;
- регламентация каждого этапа системы управления отходами, в том числе их сбора, сортирования, транспортирования, переработки и утилизации;
- применение экономических инструментов;
- четкая регламентация маркирования отходов;
- применение планов по управлению отходами (программ предотвращения отходов);

- контроль и отчетность о развитии систем управления отходами;
- информирование общества, применение обучающих программ для населения (в том числе, касательно раздельного сбора отходов);
- поэтапность внедрения механизмов, переходные периоды и определенная система исключений.

При этом принцип расширенной ответственности производителя (РОП) является базовым в европейской системе управления отходами упаковки. В частности, согласно Директиве 94/62/ЕС «Об упаковке и отходах упаковки» все субъекты предпринимательской деятельности, которые занимаются производством, использованием, импортом и дистрибуцией упаковки и товаров в упаковке должны быть лучше информированы об условиях, при которых упаковка становится отходами и соответственно должны нести ответственность за эти отходы (на основании принципа «загрязнитель платит»). При этом на государства-членов ЕС возложено обязательство обеспечить реализацию принципа РОП [5].

Принципиальная отличительная особенность принципа РОП заключается в том, что он предусматривает наличие



финансовых стимулов для мотивации компаний производить, импортировать и продавать товары в упаковке, которые не наносят вред окружающей среде, именно путем возложения на них обязанностей нести расходы по управлению товарами в упаковке до конца их жизненного цикла. Идея, которая лежит в основе этого принципа, весьма логична и обоснована, поскольку именно производители (обычно — собственники бренда) имеют наибольшую возможность снизить негативное влияние своих товаров в упаковке на окружающую среду, так как именно они полностью контролируют разработку и маркетинг таких товаров.

В ЕС производитель имеет право делегировать третьему лицу, которое является неприбыльной организацией (так называемой «организацией ответственности производителя»), свою обязанность по управлению, а также финансировать выполнение таких делегированных обязательств.

Одним словом, как показали лучшие европейские практики, функционирование принципа РОП происходит посредством неадминистративных (рыночных) способов организации системы управления отходами упаковки. Фактически система строится по принципу обычных экономических законов инвестиционной привлекательности, а именно создаются условия, при которых компании-инвесторы (производители упаковки и товаров в упаковке) инвестируют в сферу управления отходами упаковки посредством оплаты некоммерческой и негосударственной организации, которая создается такими операторами рынка (при условии отсутствия конфликта интересов) за услуги эффективного управления отходами и, что самое важное, контролируется такими компаниями-инвесторами. Именно отсутствие влияния государственных структур на управление указанной организацией и ее неприбыльный статус и является основным принципом, который обеспечивает работу обычных экономических законов инвестиционной привлекательности, а значит, естественным образом заинтересовывают операторов рынка в развитии эффективной системы управления от-

ходами упаковки. Государство же имеет необходимое влияние в данном процессе через установление обязательных норм по утилизации и переработке отходов упаковки, которые операторы рынка и такая организация должны выполнять, а также через государственную аккредитацию и подотчетность таких организаций.

При функционировании такой европейской модели органы местного самоуправления освобождаются от расходов на управление отдельной продукцией, способной нанести существенный вред окружающей среде, за счет требования к производителям интегрировать стоимость переработки отходов упаковки в стоимость продукции в такой упаковке. Таким образом, принцип РОП в ЕС перекладывает обязанность по управлению отходами с правительства на бизнес, обязывая производителей, импортеров и продавцов включать расходы на управление отходами в стоимость своей продукции и гарантировать ее безопасное обращение.

Среди «золотых правил» построения системы по принципу РОП необходимо выделить следующие:

- ответственность производителя за товар на протяжении всего его жизненного цикла;
- к производителям продукции в упаковке относятся компании, которые разрабатывают, производят, перерабатывают, обращаются с продукцией, продают или импортируют ее;
- организаторами системы являются производители, а не государственные органы;
- производители могут делегировать выполнение своих обязательств (в частности, по управлению отходами упаковки) третьему лицу, которое должно быть неприбыльным и финансировать исполнение им этих обязательств;
- в качестве таких неприбыльных организаций не могут действовать компании, которые непосредственно собирают, сортируют или перерабатывают отходы;
- для эффективного функционирования системы необходима сильная правовая база, соблюдение

которой обеспечивается государственным органами;

- основа успешной системы — сотрудничество между государственными органами и производителями как организаторами системы по принципу РОП;
- установление «единых правил игры» (равных условий предоставления неприбыльной организацией производителям услуг по управлению отходами);
- наличие у производителей одинаковых прав и обязанностей по покрытию расходов неприбыльной организацией на исполнение делегированных ими обязательств;
- неприбыльная организация, которой производители делегировали свои обязательства в сфере управления отходами, должна поддерживать таких производителей с целью улучшения экологических характеристик их продукции и упаковки.

Следует отметить, что в 2013 г. была основана международная организация — Альянс расширенной ответственности производителей (EXPPA), которая объединяет национальные неприбыльные организации в сфере обращения с упаковкой и отходами упаковки разных стран (таблица) [6]. Эти организации объединяют общие цели, среди которых — обеспечение управления отходами упаковки наиболее экономически эффективным и экологически безопасным способом.

### Опыт Чехии

Следует отметить, что в международной организации EXPPA Чехию представляет национальная неприбыльная компания ЭКО-КОМ, которая была создана еще в 1997 г. и уже многие годы эффективно работает в этой стране.

Примечательно, что в начале своей деятельности компания ЭКО-КОМ запустила пилотный проект, направленный на проверку различных методов раздельного сбора отходов среди 120 тыс. жителей, а в сотрудничестве с учителями подготовила обширный и долгосрочный образовательный проект, в котором основное внима-

Страна	Организация	
Бельгия	FostPlus	
Болгария	ECOPACK Bulgaria	
Кипр	GreenDotCyprus	
Чешская Республика	EKO-KOM	
Греция	HERRCO	
Венгрия	ЦкоPannon	
Италия	CONAI	
Израиль	TAMIR	
Люксембург	VALORLUX	
Македония	PAKOMAK	
Мальта	Greenpak	
Нидерланды	Nedvang	
Норвегия	GreenDotNorway	
Румыния	Eco-RomAmbalaje	
Словакия	Envipak	
Испания	EcoEmbes	
Испания	Ecovidrio	
Турция	CEVKO	
Канада	ÉcoEntreprisesQuébec	

ние уделялось воспитанию школьников младших классов. И уже в 2004 г. количество клиентов ЭКО-КОМ значительно выросло и составило 21 тыс. компаний-участниц. Когда в 2008 г. на рынке неожиданно произошел всплеск спроса на переработанные вторичные материалы, компания ЭКО-КОМ начала активное сотрудничество с муниципалитетами. Сегодня ЭКО-КОМ работает на договорной основе уже с более чем 6 тыс. муниципалитетов. С каждым годом значение компании в сфере управления отходами упаковки только возрастает.

Система ЭКО-КОМ работает на двух уровнях. С одной стороны, ЭКО-КОМ заключает договора о коллективной ответственности с лицами, которые вводят упаковку в оборот, по которому такие лица делегируют ЭКО-КОМ выполнение своих обязательств по приему и утилизации отходов упаковки. С другой стороны, ЭКО-КОМ заключает договора о предоставлении услуг по разделному сбору отходов и договора об их переработке с муниципалитетами и организациями, уполномоченными перерабатывать такие отходы.

Помимо этого, ЭКО-КОМ осуществляет другие смежные виды деятельности, такие как:

- подготовка статистических данных и информации;
- предоставление экспертных, консультативных и образовательных услуг;
- проведение научных исследований;
- проведение активной информационной и агитационной деятельности, направленной как на клиентов, имеющих обязательства по приему и утилизации отходов упаковки, так и на муниципалитеты и общественность.

Финансируется компания ЭКО-КОМ организациями, которые по договору передают свои обязательства по приему и утилизации отходов упаковки. Платежи в пользу ЭКО-КОМ осуществляются такими организациями на основании ежеквартальной отчетности согласно количеству упаковки размещенной на рынке. Они зависят от материала упаковки и ее назначения (напри-



мер, потребительская и транспортная упаковка существенно отличаются). Все доходы ЭКО-КОМ используются для обеспечения утилизации отходов упаковки и покрытия дополнительных расходов, понесенных муниципалитетами при организации раздельного сбора отходов упаковки. Среди основных принципов деятельности системы ЭКО-КОМ необходимо выделить следующие:

- организации, которые по договору передают ЭКО-КОМ свои обязательства по приему и утилизации отходов упаковки, совместно финансируют расходы муниципалитетов на раздельный сбор отходов. ЭКО-КОМ также предоставляет муниципалитетам поддержку в виде экспертиз и материально-технического обеспечения;
- муниципалитеты обязаны сортировать отходы, в частности, потребительскую тару, которая подлежит утилизации. Муниципалитеты несут техническую, а также юридическую ответственность за сбор бытовых отходов и их сортирование;
- компания ЭКО-КОМ обязана предлагать любому субъекту хозяйственной деятельности одинаковые условия выполнения делегированных ими обязательств по приему и утилизации отходов упаковки, а также предлагать любому муниципалитету, желающему участвовать в сборе и утилизации отходов упаковки, одинаковые условия заключения договоров о сборе и переработке отходов;
- в системе ЭКО-КОМ нашлось место и для государственного органа. Министерство окружающей среды Чешской республики получает от ЭКО-КОМ отчеты по производству упаковки и утилизации отходов упаковки и контролирует его деятельность.

За период с 1997 до конца 2012 г. организация ЭКО-КОМ обеспечила для своих клиентов переработку и утилизацию более 6 млн т отходов упаковки. При этом ЭКО-КОМ гарантирует, что отходы упаковки, отсортированные потребителями, впоследствии подвергаются окончательному разде-

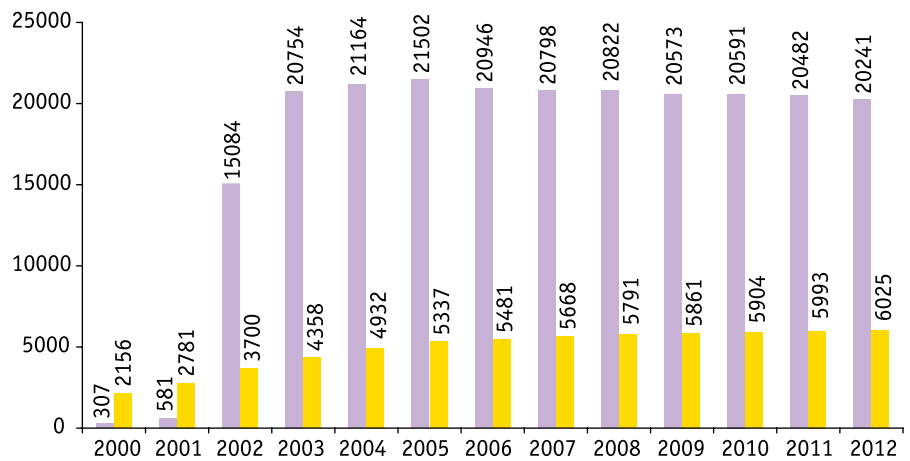


Рис. 3. Количество муниципалитетов (■) и клиентов (■), которые сотрудничают с ЭКО-КОМ

лению, а после переработки этот материал может быть повторно использован. В 2012 г. система ЭКО-КОМ охватывала 99 % жителей Чехии. Изменение количества муниципалитетов и клиентов, которые сотрудничают с ЭКО-КОМ, в период с 2000 до 2012 г. показано на рис. 3 [7].

Общее количество утилизированных отходов упаковки с каждым годом становится все больше. Ежемесячно ЭКО-КОМ обеспечивает переработку и утилизацию более 50 тыс. т бытовых и промышленных отходов, выполняя нормативы, предусмотренные Законом Чехии об упаковке. Достигнутый уровень переработки отходов упаковки в 2012 г. можно увидеть на рис. 5, где лидирующие позиции занимает бумага, как наиболее перерабатываемый упаковочный материал [7].

### Параллельные законодательные инициативы в Украине: что хуже?

К сожалению, Украина пока еще не сумела эффективно использовать успешный опыт своих европейских соседей и пытается самостоятельно изобрести свой «велосипед». В настоящее время в Украине существует ряд законодательных инициатив, которые направлены на сохранение действующей неэффективной и «мертвой» системы обращения с отходами и фактически направленной на взимание дополнительной ренты с операторов рынка для ее растворения в бюджете и карманах представителей различных структур.

Среди таких инициатив можно выделить законопроекты № 2295, № 2611а, № 2612а, № 2672, № 3236, № 3236-1, № 3236-2, зарегистрированные в Верховной Раде Украины, которые предусматривают, в частности:

- введение сбора с производителей и импортеров упаковки и товаров в упаковке на переработку твердых бытовых отходов;
- повышение ставок экологического налога за размещение всех отходов в 2 раза с 01.01.2015;
- повышение ставок экологического налога за размещение твердых бытовых отходов;
- введение залоговых цен на оборотную тару для жидких пищевых продуктов;
- укрепление обязательства как потребителей, так и субъектов хозяйственной деятельности заключать договора об оказании услуг по обращению с бытовыми отходами (по вывозу, переработке и захоронению бытовых отходов) только со специальными коммунальными предприятиями, определенными органами местного самоуправления;
- введение ответственности за уклонение от заключения договора со специальными коммунальными предприятиями;
- установление обязанности для граждан и субъектов хозяйствования проводить раздельный сбор бытовых отходов;

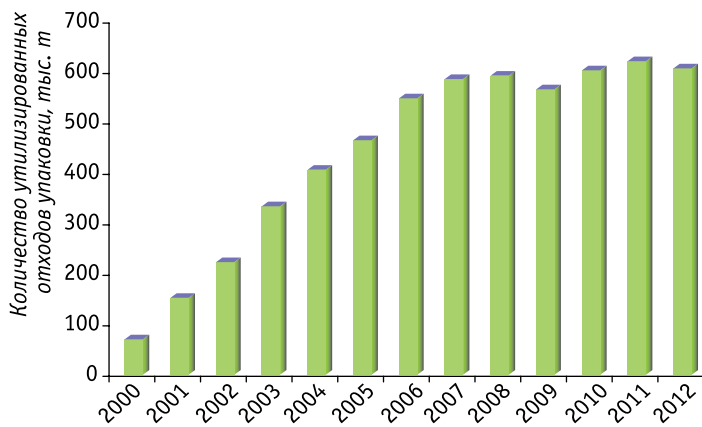


Рис. 4. Количество утилизированных отходов упаковки в Чехии в период 2000 – 2012 гг.

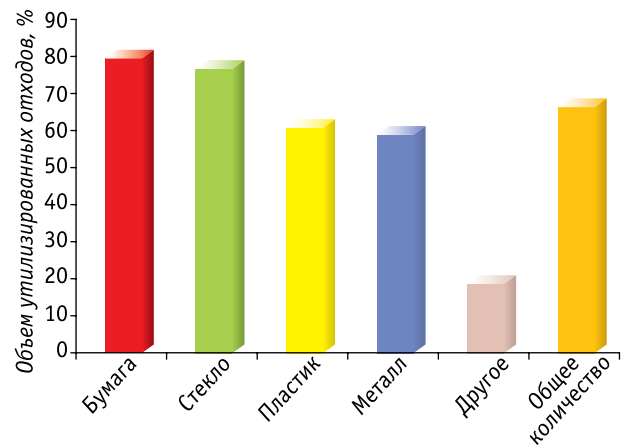


Рис. 5. Результаты утилизации отходов упаковки в Чехии в 2012 г.

- установление ответственности за нарушение требований о раздельном сборе бытовых отходов.

Однако, ни один из вышеуказанных законопроектов комплексно не решает проблему управления отходами, а также не делает прозрачной схему использования средств с целью управления отходами.

### Проевропейский законопроект «Об упаковке и отходах упаковки»

В отличие от вышеупомянутых законопроектов проект Закона «Об упаковке и отходах упаковки» был разработан рабочей группой, созданной Минприроды еще в 2011 г., и основывается на требованиях законодательства ЕС, в частности, вводит европейский принцип РОП и фактически использует лучший европейский опыт (аналогичный опыту Чехии) по внедрению эффективной системы управления отходами упаковки.

К сожалению, законопроект «Об упаковке и отходах упаковки», в отличие от вышеупомянутых законодательных инициатив, в настоящее время пока еще не был зарегистрирован в Верховной Раде Украины, несмотря на то, что несколько раз проходил согласование заинтересованными государственными органами, а также получил поддержку бизнес-сообщества. Учитывая давно апробированные успешно работающие европейские системы обращения с отходами упаковки и вступающие в ближайшей перспективе обязательства Украины

по гармонизации его законодательства с европейским, Украине нужно наконец-то встать на путь имплементации европейских подходов. Надо, наконец, прекратить спекулировать на уникальности украинской ментальности и экономики — ничего уникального на самом деле в них нет. Откровенно говоря, наша особенность заключается только в том, что мы постоянно позволяем коррупционным схемам и лоббирующим их личностям превалировать над понятными предложениями по внедрению европейских практик, давно отработанных во всех соседних странах.

В связи с этим необходимо немедленно действовать в следующих направлениях:

- совершенствовать законодательство Украины, регулирующее сферу управления отходами упаковки, в том числе путем принятия законопроекта «Об упаковке и отходах упаковки», гармонизированного с европейским законодательством;
- отказаться от тотального неэффективного государственного управления системой;
- давать возможность управлять и отрабатывать систему тем, кто заинтересован в ее эффективном функционировании (при необходимом и достаточном контроле со стороны государства);
- постепенно внедрять проверенные прогрессивные методы управления отходами;
- привлекать инвестиции в Украину.

### Литература

1. Постановление Кабинета Министров Украины от 26.07.2001 № 915 «О внедрении системы сбора, заготовки и утилизации отходов как вторичного сырья» [Электронный ресурс] // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины. — Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/915-2001-%D0%BF>.
2. Приказ Министерства экономики Украины, Министерства охраны окружающей природной среды Украины, Государственной таможенной службы Украины от 30.07.2009 № 789/414/709 «Об утверждении Порядка осуществления таможенного оформления импортных товаров в таре и упаковочных материалах» [Электронный ресурс] // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины. — Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0717-09>.
3. Слабий В.Г. Екологічна безпека відходів упаковки в Україні: Мат-ли конференції «Пакувальна індустрія (стан та перспективи для харчових продуктів)». — К. : ІАЦ «Упаковка», 2011. — С.120–125.
4. Слабий В.Г., Кривошея В.М. Скільки коштує утилізувати відходи упаковки? // Упаковка. — 2012. — № 2. — С.56–59, — № 3. — С. 71–74, — № 4. — С. 50–54, — № 5. — С. 60–63.
5. Made P. Кто платит за отходы упаковки в Европе? // Упаковка. — 2013. — № 3. — С. 52–55.
6. [www.expra.eu/en/members](http://www.expra.eu/en/members).
7. [www.ekokom.cz/en/other/system-results](http://www.ekokom.cz/en/other/system-results).