

УДК 338 : 574.002.68

*В.С. МІЩЕНКО, доктор економічних наук, професор,
Ю.М. МАКОВЕЦЬКА
Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ВИКОРИСТАННЯ ВТОРИННИХ РЕСУРСІВ

Формування ринку вторинної сировини в Україні набуває все більш системного характеру. Цей процес суперечливий, але в той же час досить поступальний. Абсолютні показники, починаючи з 2000 р., свідчать про стійку динаміку зростання. Використання таких видів вторинної сировини, як макулатура, досягло 2007 р. 644 тис. т, склобою – 263,4, вторинних полімерних матеріалів – 28, купоросу залізного – 57 тис. т. Крім того, використано 17,5 млн. т брухту і відходів чорних металів та 330,8 тис. т – кольорових металів.

Загальні обсяги використання відходів як вторинної сировини (за номенклатурою із 57 видів згідно з формою обліку 14-мтп) досягли 2007 р. 189,3 млн. т. Зростання порівняно з попереднім роком становило 133,8, а з 2000 р. – 249,7%. Звичайно, у зазначеному обсязі майже 70% припадає на відходи гірничопромислового комплексу (породи розкривні, супутні, шлами), які значною мірою перебувають поза ринковим обігом і використовуються у власному технологічному циклі. Однак зазначене не зменшує ресурсного внеску вторинних джерел сировини. Розвивається одночасно організаційно-виробнича інфраструктура ринку вторинної сировини. Загалом у його сфері налічується зараз близько 1500 підприємств [1].

Особлива роль, з огляду на рециклінг сировини і матеріалів, а також екологічні негативи, належить відходам тари та упаковки (далі – відходи упаковки), що обумовлює першочергову увагу до них у всіх розвинених країнах.

Стрімке зростання індустрії упаковки в кінці ХХ ст. призвело відповідно до збільшення її відходів у загальній кількості останніх. Щорічно

© В.С. Міщенко, Ю.М. Маковецька, 2009

відходи тари та упаковки становлять: в Японії – близько 400 кг на людину, США – 260, країнах Європи – в середньому 130 кг (Німеччині – 187, Польщі – 116, Чехії – 85). Подальша доля цих відходів стає екологічною проблемою, яка потребує невідкладного розв'язання. В США, Європі її почали вирішувати і, хоча ці країни не досягли стовідсоткової утилізації відходів, проте ними означено чіткі цілі, впроваджуються конкретні механізми їх реалізації і, як наслідок, частка рециклінгу відходів упаковки щорічно збільшується.

У зв'язку з високим ресурсним потенціалом та неухильним зростанням обсягів утворення відходи упаковки за європейським досвідом підлягають особливому технічному регулюванню (регламенту). Їх збирання та утилізація розглядаються як завдання державного рівня, а відповідні організаційно-економічні системи створено зараз у більшості розвинених країн світу.

Започаткування створення такої системи в Україні відноситься до 1999 року, коли постановою Уряду [2] були впроваджені спеціальні платежі на утилізацію тари для національних та іноземних виробників, які поставляють на ринок продукцію в упаковці. Відповідні обов'язки поклалися на державну компанію "Укртарапереобка" (в подальшому "Укрекокомресурси") [3]. Однак така система організації та фінансування заходів щодо утилізації відходів упаковки (за присутності на ринку одного гравця) виявилася малодієздатною (про що йтиметься далі) і 10 років по тому вона розцінюється як малоперспективна.

Державне регулювання у сфері поводження з відходами як вторинною сировиною характеризується в Україні фрагментарністю та певною суперечливістю, що негативно позначається на підвищенні потенціалу їх використання. Постанова Верховної Ради України, прийнята ще 2005 року, якою Кабінету Міністрів України пропонується розробити проект законодавчого акту щодо вторинних матеріальних ресурсів [4], залишається невиконаною. Натомість, згідно з програмою діяльності Уряду на 2009 рік, передбачено прийняття закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо поводження з відходами". Зміни стосуються приведення нормативно-правової бази у відповідність до європейської практики і забезпечення ефективного функціонування системи збирання, заготівлі та утилізації відходів (зокрема, використаної тари й упаковки). Одночасно у Верховній Раді України ініційовано прийняття закону "Про упаковку та відходи упаковки". Після більше ніж 6-річного зволікання 14 січня 2009 року він пройшов перше читання.

Зазначені та попередні події свідчать про неузгодженість та навіть контрверсивність підходів з боку Уряду та Верховної Ради України до врегулювання питання поводження з відходами упаковки та відходами як вторинною сировиною загалом. І для цього є певні підстави, враховуючи можливі колізії між тією системою збирання і заготівлі вторинної сировини, що склалася в Україні (аналогів якої немає в розвинених країнах), та

Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів

європейською практикою, на яку спирається проект закону "Про упаковку та відходи упаковки".

Такі суперечливі підходи до проблеми врегулювання поводження з відходами як вторинною сировиною можуть зашкодити формуванню їх повноцінного ринку. За цих умов ми поставили своїм завданням змодельовати ситуацію на ринку вторинної сировини і розробити ймовірний сценарій його розвитку в разі прийняття цього закону. Базуючись на узагальненні європейського досвіду регулювання, на аналізі проекту нового закону та ресурсних оцінках, автори намагаються передбачити шляхи еволюції вітчизняної системи заготівлі вторинної сировини та її неминучої інтеграції в нові ринкові реалії, а також упереджувальні заходи щодо можливих колізій на цьому шляху.

Європейським Союзом п'ятнадцять років тому прийнято директиву 94/62/ЄС про упаковку та відходи упаковки, якою встановлювались положення щодо обсягів і термінів утилізації використаної упаковки. З лютого 2004 р. набула чинності директива 2004/12/ЄС (яка змінює попередню), де передбачені більш високі вимоги до рівня утилізації та переробки (табл. 1).

Таблиця 1

Норми утилізації та переробки відходів упаковки в країнах ЄС, %*

Завдання	Директива 94/62/ЄС	Директива 2004/12/ЄС
Загальна норма утилізації	50–65	Мінімум 60
Загальна норма переробки	25–45	55–80
Норми переробки окремих видів матеріалів:		
скло	Мінімум 15	Мінімум 60
папір	Мінімум 15	Мінімум 60
метали	Мінімум 15	Мінімум 50
полімери	Мінімум 15	Мінімум 22,5
дерево	-	Мінімум 15

* **Утилізація** (*recovery*), відповідно до Директиви 94/62/ЄС, передбачає будь-які процеси, наведені в додатку II.В Директиви 75/442/ЄЕС, які, на відміну від поняття **переробка**, включають головним чином використання як пального або для генерування енергії. Це може бути спалювання з отриманням тепла чи біогазифікація. **Переробка** (*recycling*) передбачає переробку відходів шляхом виробничих процесів для використання отриманих матеріалів у тих самих або інших цілях, у тому числі органічну переробку, але за винятком отримання енергії.

Зазначена директива охоплює всі види упаковок незалежно від матеріалу, з якого вони виготовлені, і пов'язана з Рамковою директивою про відходи. Директива вимагає, щоб кожна упаковка була ідентифікована та мала маркування відповідно до системи ідентифікації, встановленої Рішенням Комісії 97/138/ЄС про створення баз даних.

У багатьох європейських країнах ефективно використання відходів таропакувальних матеріалів, а також інших відходів забезпечується згідно з

вимогами директив некомерційними організаціями. Прикладом такої організації є "Pro Europe" (Packaging Recovery Organization Europe), що має генеральну ліцензію на відповідну торгову марку "Зелена крапка" і видає її тим учасникам системи, що сплатили ліцензійний збір, який спрямовується на фінансування затрат за збір та переробку відходів пакування. Наразі до організації приєдналося 25 країн. Кожна з них має свою національну систему поводження з відходами. Це такі системи, як ARA в Австрії, Duales System Deutschland – у Німеччині, Еко-Emballages – у Франції та ін. У 2005 році країнами "Зеленої крапки" перероблено понад 19 млн. 800 тис. т відходів пакування, з них 1 млн. 600 тис. т полімерних (за даними Joachim Quoden – головного менеджера "Pro Europe").

У цих країнах виробники та (або) промислові споживачі упаковки зобов'язані самостійно зібрати та переробити використану упаковку чи доручити це спеціалізованій некомерційній організації, яка збирає, розподіляє та контролює ефективне використання коштів на ці цілі. Прозоре використання коштів забезпечується наявністю серед учасників організації як виробників та промислових споживачів упаковки, так і переробних підприємств, а також представників комунальних підприємств, які забезпечують вивіз твердих побутових відходів (ТПВ) від населення.

За розподілом відповідальності щодо збору та переробки відходів упаковки можна виділити п'ять типів систем управління відходами [5–10]:

1) промисловий сектор відповідає за збирання, сортування, рециклінг та відновлення упаковки і сплачує повну вартість виконання цих робіт (Німеччина, Австрія);

2) муніципалітети відповідають за організацію збирання та сортування відходів, але виробники тари зобов'язані повністю відшкодувати витрати на збирання, сортування й утилізацію (Бельгія, Люксембург, Чехія, Польща);

3) промисловий сектор та муніципалітети поділяють витрати й обов'язки: перший займається рециклінгом відходів упаковки, другі відповідають за збирання (іноді за сортування), а їх витрати частково сплачує промисловий сектор (Франція, Швеція);

4) промисловий сектор та муніципалітети розподіляють обов'язки: муніципалітети організовують збирання та сортування відходів і оплачують їх, промисловий сектор організовує рециклінг та сплачує виконання цих робіт. Муніципалітети отримують прибуток від продажу вторинних матеріалів (Велика Британія, Нідерланди);

5) держава встановлює податки на пакування, а на органи місцевої влади покладається відповідальність за фінансування збирання та рециклінгу відходів упаковки (Данія).

Головними проблемами, з якими стикаються організації поводження з відходами, є: розмір затрат на збирання, сортування, рециклінг відходів та наступне розподілення вторинної сировини на різні цілі, відсоткове співвідношення внесків виробників продукції та інших організацій, а також

Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів

відповідність між завданнями з переробки відходів та доступними потужностями з переробки [5].

В Україні частка відходів упаковки в загальній кількості відходів невинно зростає і в цьому відношенні ситуація наближається до європейської.

Відходи упаковки в Україні підпадають під дію Законів України "Про відходи", "Про металобрухт" (металева упаковка) та інші чинні нормативні документи у цій сфері (зокрема, Технічний регламент з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування [11]). З часу прийняття Закону України "Про відходи" пройшло понад 10 років, але в державі досі не створено дієвої системи поводження з відходами упаковки.

Будь-які спроби скористатися відповідним закордонним досвідом мають урахувати історичний досвід України щодо використання відходів як вторинних ресурсів, а також практику, напрацьовану вже в перехідний (ринковий) етап реформування економіки. Наявність успішної (в тих чи інших аспектах) практики збирання і використання вторинних ресурсів має застерегти нас від механічного копіювання зарубіжного досвіду.

В цьому контексті перш за все слід зважати на те, що система збирання і заготівлі вторинної сировини сформувалася ще в часи СРСР у вигляді спеціалізованих підприємств (Укрглавресурси). У 90-ті роки у зв'язку з падінням промислового виробництва, скороченням обсягів утворення та заготівлі вторинних ресурсів система опинилася в кризовому становищі. Внаслідок цього вона трансформувалася, пройшовши через механізм приватизації та оренди, і зараз досить успішно функціонує. Йдеться про Виробничо-екологічне об'єднання "Укрвторма". Наразі на нього припадає домінуюча частка обсягів збору і заготівлі відходів як вторинної сировини, зокрема налагоджена мережа пунктів заготівлі, якою охоплено 125 міст України (табл. 2). Потенціал цієї системи не можна вважати вичерпаним. Принаймні в найближчі роки вона буде дієздатною, що слід урахувати при побудові й розвитку національної системи поводження з відходами.

Таблиця 2

Характеристика системи ВЕО "Укрвторма" *

Показник	1990 р.	2004 р.
Кількість підприємств, од.	39	87
Кількість пунктів прийому вторсировини, од.	10000	5440
Кількість працівників, чол.	950	1350
Обсяги заготівлі вторсировини, тис. т	818,8	405,2

*За даними ВЕО "Укрвторма"

Система "Укрвторма" функціонує значною мірою незалежно від муніципалітетів (місцевих органів влади). В подальшому, на наш погляд, слід передбачити її кооперацію із системою сміттепереробки, що почала

створюватися у великих містах та регіонах, форми якої разом із приватним капіталом можуть бути різними.

Окремі вітчизняні підприємства, відчуючи нестачу вторинної сировини, намагаються вирішити проблему за рахунок створення власних структур заготівлі. До таких відносяться, зокрема:

- концерн "Основа" (Жидачевський ЦПК та Ізмаїльський ЦКК), який створив групу компаній "Вторма", що забезпечують свої комбінати вторинною сировиною;
- Рубежанський КТК, який близько 20% потреби у вторсировині забезпечує за рахунок власних заготівельних підприємств.

Як уже зазначалося, 1998 р. засновано державне підприємство "Укртарпереробка" (з 2001 р. – "Укрекокомресурси"), яке повинно було на національному рівні забезпечити належне функціонування державної системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини. Проте компанія, використовуючи адміністративні і фінансові важелі, вимагала укладання договорів виключно з нею стосовно надання послуг із збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари й упаковки, а також надання інформації про аналогічні договори, що укладені з іншими спеціалізованими підприємствами. Таким чином, виникла спроба монополізації ринку в цій сфері. До того ж не існувало достатнього контролю за діяльністю компанії щодо ефективного використання коштів.

Про це свідчать дані перевірки діяльності підприємства Рахунковою палатою України [12]. У її звіті за 2006 рік, зокрема, зазначено, що аудитом щодо впровадження системи поводження з ТПВ як вторинною сировиною встановлено, що планування і фінансування видатків за бюджетною програмою "Створення потужностей по переробці відходів виробництва та споживання" здійснювалось Міністерством фінансів України з порушенням статей 35, 36 Бюджетного кодексу України. Наслідком цього стало те, що назване міністерство, Державне казначейство України та наглядова рада Державної компанії "Укрекокомресурси" не здійснили своєчасних організаційних заходів щодо виконання бюджетної програми, концентрації і спрямування фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів на пріоритетні завдання і роботи із ресурсозбереження. Це, у свою чергу, призвело до неефективного використання 90 млн. грн., передбачених ДК "Укрекокомресурси" за вказаною бюджетною програмою.

За 2003–2005 рр. компанія зуміла організувати збір лише 52 тис. т вторинної сировини, або 2% від загального її обсягу, переданого на переробні підприємства. При цьому вона отримала понад 230 млн. грн., у т.ч. 161 млн. грн. з державного бюджету [13].

У лютому 2008 р. проходило погодження проекту постанови Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення системи поводження з відходами, в якому, зокрема, передбачалося створення у складі Мінжитлокомунгоспу Агентства з питань поводження з відходами як урядового органу (на базі структурних підрозділів Мінжитлокомунгоспу та Мінприроди). Виходячи із

змісту зазначеного проекту, нове агентство могло б повторити негативний досвід компанії "Укрекокомресурси", хоча начебто протиставлялося йому. На наш погляд, створення замість діючої подібної структури, але іншого підпорядкування є неконструктивним.

Діяльність компанії "Укрекокомресурси" неодноразово критикувалася бізнес-структурами. Саме бізнес ініціював розробку проекту закону України "Про упаковку та відходи упаковки" (2002 рік), яким передбачалося створення системи, близької до такої в країнах ЄС. Наводимо зіставлення нових норм з діючим порядком (табл. 3).

Таблиця 3

Порівняння діючого в Україні порядку поводження з відходами упаковки і визначеного проектом закону "Про упаковку та відходи упаковки"*

Постанова КМ України від 26.07.2001 р. № 915	Пропозиції підприємців (згідно з проектом закону)
Оператор – державна прибуткова компанія	Оператор – недержавна, неприбуткова компанія
Оплата за кожну упаковку, розміщену на ринку	Оплата за те, що потрібно зібрати та утилізувати
Держава встановлює розмір тарифів	Ринок регулює розмір оплати за послуги
Неконтрольовані і непрогнозовані витрати	Контрольовані і прогнозовані витрати
Контроль діяльності оператора з боку держави	Контроль діяльності виконання послуг з боку промисловості і звітність про виконання норм утилізації Мінприроди

** За матеріалами Української пакувально-екологічної коаліції (УкрПек)*

У січні 2008 р. до Верховної Ради України подано оновлений проект цього закону, який врешті 14 січня 2009 року прийнятий у першому читанні [14]. Його метою є врегулювання відносин у сфері поводження з упаковкою та відходами упаковки. Серед основних положень законопроекту такі:

- запровадження оператора системи поводження з відходами упаковки як недержавної, некомерційної організації, що створюється суб'єктами господарської діяльності, які імпортують, виробляють упаковку чи продукцію в упаковці, займаються торгівлею продукції в упаковці;
- встановлення планових показників утилізації відходів упаковки (перший рік – 15%; кожного наступного року частка збільшується на 5%; після перших п'яти років норми встановлюються щорічно);
- забезпечення утилізації відходів упаковки суб'єктами господарювання самостійно або шляхом укладання договорів з оператором системи. Підприємствам, установам та організаціям, по суті, надається можливість виконувати обов'язки щодо утилізації відходів найбільш вигідним (організаційно та фінансово) для них способом.

Контролювання діяльності виконання послуг з боку промисловості і звітності про виконання норм утилізації відходів упаковки покладається на

спеціально вповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері поводження з відходами.

Розробниками закону декларується його гармонізація з європейською практикою і, зокрема, Директивою 94/62/ЄС. Однак це не зовсім коректно як з погляду на зміст окремих норм, так і у зв'язку з відмінністю середовища впровадження закону. Щодо останнього йдеться про існування в Україні своєрідної альтернативної системи збирання і заготівлі вторинної сировини. У зв'язку з цим повернемося до її оцінки.

Систему збирання і заготівлі вторинної сировини, що склалася на цей час в Україні, можна по суті (технологічно) визначити як первинний етап сепарації чи роздільного збирання відходів. Таке збирання здійснюється значною мірою через населення, яке частину відходів не викидає у контейнери для сміття, а здає на пункти заготівлі. Цьому зараз сприяє наявність прошарку маргіналізованих людей. Інша частина роздільної заготівлі забезпечується через договори з підприємствами, на яких у виробничому циклі формуються великі потоки відходів. Можливості цього етапу в Україні не вичерпані, про що свідчить невинне зростання заготівлі вторинної сировини в останні 5–6 років. Це ті відходи, які за відсутності заготівельних організацій потрапили б на звалища побутових відходів, і помітна частка в них належить використаній упаковці (близько 20%).

Другий етап сепарації ідентифікується в цьому контексті зі створення промислової інфраструктури зі сміттєпереробки в тандемі з формуванням роздільних потоків відходів та активним залученням у цей процес населення (йдеться про контейнерні технології). Саме на підтримку цього напряму в нормативно-правовому аспекті орієнтується прийняття закону "Про упаковку та відходи упаковки".

Таким чином, в Україні дві системи збирання і заготівлі вторинної сировини мають певний час співіснувати, навіть приречені на таке співіснування об'єктивними обставинами. Розробка нормативно-правової бази має враховувати цю ситуацію і спрямовуватись на уникнення колізій та створення точок і зон взаємодії та взаємодоповнення.

Напередодні прийняття закону "Про упаковку та відходи упаковки" розглянемо ймовірний сценарій розвитку ринку вторинної сировини. Зараз його досвід для бізнесу є поки що неоднозначним. За відсутності роздільного збирання відходів сміттєпереробка свідчить про досить високий ступінь інвестиційного ризику, однак це не повинно заважати бачити перспективу.

Слід очікувати, що в найближчі 5–10 років в Україні переважно збережеться існуюча система збирання і вивезення твердих побутових відходів (ТПВ) – без їх сортування та з наступним захороненням на полігонах. Продовжать роботу та скоріше за все розширять свою мережу приймальні пункти підприємств ВЕО "Укрвторма" – зі збирання вторинної сировини, а також локальні мережі окремих підприємств, які мають потужності з переробки відходів.

З набуттям чинності закону "Про упаковку та відходи упаковки" і завдяки створенню при цьому оператора системи як суб'єкта некомерційного

Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів

господарювання сфера ТПВ отримає значний стимул. Однак можна передбачити, що в перші роки виконання завдань з утилізації буде орієнтоване на використання можливостей наявної системи заготівельних організацій – тієї ж Укрвторми та локальних заготівельників. Зазначені підприємства, з огляду на розширення ринку їх послуг, почнуть диверсифікувати свою діяльність шляхом:

- участі в реалізації заходів щодо створення мережі роздільного збирання відходів (передусім у великих містах);
- фінансової участі в муніципальних проектах сепарації ТПВ та інтеграції у місцеві системи загалом;
- створення власних потужностей із сортування і, зокрема, будівництва сміттесортувальних комплексів у регіонах.

Певний час збереже свої позиції ДК "Укрекокомресурси", однак без тарифної підтримки і за втрати фінансової бази своєї діяльності вона приречена на дезінтеграцію. Створена нею матеріальна база скоріше за все буде муніципалізована і стане складовою регіональних систем поводження з ТПВ.

Надалі коло учасників і підприємств на відповідному ринку будуть розширюватись, завдяки чому він ставатиме все більш конкурентним. На регіональному рівні ініціюватиметься створення нових бізнес-структур, які за підтримки (і пайової участі) інтегруватимуться в муніципальні системи. Джерела фінансування сфери поводження з ТПВ будуть неухильно диверсифікуватись. До коштів і можливостей оператора системи приєднуються спеціальні муніципальні фонди, цільове бюджетне субсидування і, звичайно, комерційний капітал. Усе більш помітним джерелом інвестицій стануть, зокрема, доходи від реалізації продукції з вторинної сировини.

Ще 10–15 років, без сумніву, збережеться традиційна мережа пунктів збирання вторсировини, але через недостатню економічну вигідність цієї форми її застосування піде на спад. Однак питання про те, чи буде витіснена звична для нас система заготівлі вторинної сировини, що сформувалася в СРСР, наразі неактуальне. Шляхом реформування, диверсифікації діяльності тощо традиційні способи збирання (через населення) будуть деградувати разом з підвищенням соціально-економічного розвитку суспільства і замінюватись більш розвиненими формами, властивими цивілізованим країнам.

Сфера поводження з ТПВ в Україні, як і в інших державах, включатиме поряд зі сміттепереробкою й інші складові, в тому числі сміттєспалювання, термічні технології загалом, компостування, а також полігонне захоронення (зокрема, залишкових продуктів сміттепереробки). Сировинна база вторинного походження займе вагоме місце при виготовленні широкого асортименту продукції, в т. ч. упаковки. Загалом наведений сценарій – це, на нашу думку, 25–30-річна перспектива, тому надмірний оптимізм тут зайвий.

На підставі наведеного сценарію можна зробити наступні конструктивні висновки і певні застереження.

По-перше, початковий період функціонування оператора системи поводження з відходами упаковки несе небезпеку певної імітації діяльності з виконання завдань утилізації і досягнення її певного рівня. Йдеться про те, що реально утилізація зазначених відходів в Україні уже існує. Якщо частина завдань буде покладена оператором на діючу систему заготівлі, то остання матиме можливість приписати до цих завдань результати своєї традиційної (поточної) діяльності. Постає питання про те, якою мірою така діяльність охоплює саме відходи тари й упаковки. Без точки відліку норма утилізації 15% у перший рік набрання чинності закону "Про упаковку та відходи упаковки" є нереальною.

По-друге, національна стратегія згідно з європейськими підходами має розрізняти цілі переробки (ТПВ та відходів упаковки) та утилізації. Їх досягнення за строками має бути реальним, передбачати організаційно-інфраструктурний лаг, а також урахувати наявний рівень збирання і переробки як базовий і відправний для встановлення національних цілей. У цьому контексті передбачені в проекті закону про упаковку рівні утилізації є, на погляд авторів, надто оптимістичними і приреченими на невиконання.

По-третє, порівняльний аналіз виявляє потребу в коригуванні низки норм проекту закону України "Про упаковку та відходи упаковки", що на цей час відіграє роль установчого щодо ТПВ. На останньому варто зупинитись більш детально, торкнувшись також низки ресурсних аспектів питання.

Слід передусім звернути увагу, що в європейській Директиві 94/62/ЄС планові завдання встановлюються окремо для переробки та утилізації відходів, а крім того, для переробки по кожному виду матеріалу упаковки. В українському проекті закону подібні норми встановлено лише для утилізації загалом, хоча це не узгоджується з Технічним регламентом [11]¹. У цьому контексті необхідно ще раз підкреслити різницю між зазначеними двома поняттями. В європейському розумінні, переробка (recycling) виключає спалювання з отриманням тепла, а утилізація (recovery²) охоплює як переробку, так і спалювання з отриманням тепла (див. табл. 1).

У Законі України "Про відходи" термін утилізація означає використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів, що відповідає європейському розумінню. Однак окремо терміна *перероблення* немає, а замість нього використовується *оброблення (перероблення)*, який трактується звужено: як операції підготовки відходів до безпечного зберігання, утилізації та видалення. Через це виникають суперечності при введенні окремого поняття *перероблення* в його європейському значенні.

¹ Завдання з утилізації (відновлення) та перероблення передбачається встановлювати окремо Технічним регламентом (який згідно з експертним висновком Міністерства юстиції відповідає Європейській директиві). В той же час вони сформульовані нечітко та недосяжні для виконання в найближчі роки.

² У цьому регламенті вживається термін *відновлення*.

Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів

Більш наближеним до європейської практики є визначення цих термінів у національному стандарті України ДСТУ 4462.0.01:2005 "Охорона природи. Поводження з відходами. Терміни та визначення понять" [15], де категорії *утилізація*, *перероблення* та *оброблення* відходів відокремлені один від одного саме в європейському розумінні. Згідно із зазначеним стандартом:

утилізування відходів – це отримання з відходів матеріалів, призначених для використання для певних цілей, а також для вироблення енергії або як палива, зокрема для біогазифікування;

перероблення відходів – це отримання з відходів матеріалів, призначених для використання для тих чи інших цілей, зокрема для органічного перероблення, компостування тощо, крім отримання енергії;

оброблення відходів – це здійснення будь-яких технологічних операцій, виробничих процесів, які приводять до зміни фізичних, хімічних або біологічних властивостей відходів для наступного безпечного перевезення, перероблення, утилізації чи видалення.

Завершимо цей термінологічний екскурс посиленням на рекомендації Міжпарламентської асамблеї держав-учасників СНД. Її Постійною комісією з аграрної політики, природних ресурсів та екології 2006 року розроблено і розіслано на погодження проект модельного закону "Про відходи виробництва та споживання", в якому терміни *переробка* та *утилізація* відходів також розділено. Під *переробкою* розуміють перетворення відходів з метою їх залучення в господарський обіг як вторинних матеріальних ресурсів, а під *утилізацією* – використання відходів як вторинних матеріальних та/або енергетичних ресурсів. Це узгоджується з європейськими підходами.

Планові завдання щодо переробки відходів упаковки доцільно за європейським досвідом встановлювати по кожному чи принаймні по головних видах пакувальних матеріалів, а не взагалі, як у проекті закону. При встановленні планових показників слід урахувати сучасний рівень утилізації цих матеріалів. Наводимо авторську оцінку існуючого рівня утилізації відходів упаковки (табл. 4).

Таблиця 4

Оцінка рівня утилізації відходів упаковки в Україні, 2007 р.

Найменування відходів як вторинної сировини	Використано			Обсяг споживання відповідних видів упаковки, тис. т***	Оціночний рівень утилізації, %
	всього, тис. т*	у т. ч. упаковка**			
		%	тис. т		
Папір та картон	644	30	193,2	1260,5	15,3
Склобій	263	70	184,1	1614,6	11,4
Пластик	28	70	19,6	294,9	6,6
Метали	-	-	20–30	132,2	15–20
Деревина	-	-	-	33,5	-

* За даними Держкомстату України.

** За експертними оцінками авторів.

*** За даними ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "Упаковка".

З оціночних розрахунків видно, що рівень утилізації відходів упаковки вже наближається до планового показника, встановленого проектом закону (15%). Сучасний рівень утилізації необхідно обрати як базовий і від нього встановлювати нові завдання окремо щодо утилізації та перероблення. Стосовно норм переробки окремих видів матеріалів імовірними орієнтирами для перших трьох років є, на думку авторів, такі: папір та картон – 25%; скло – 15–17; пластик – 10–12; метали – 20–25; деревина – 15–20%.

Збільшення норм переробки в наступні роки також має бути класифіковано за видами матеріалу. Зокрема, для пластика – на 3% кожного наступного року, для інших матеріалів – 4–5%.

У концептуальному аспекті проект закону "Про упаковку та відходи упаковки" викликає питання перш за все з погляду вирішення проблем інтеграції і взаємодії нових організаційно-економічних форм з наявними структурами, а також місцевими системами поводження з ТПВ. Роль держави і муніципальної влади в ініціюванні створення некомерційних організацій-операторів, а також як координатора і (не виключено) співзасновника нових структур у сфері збирання та утилізації відходів упаковки визначено недостатньо. Адже ця категорія відходів є складовою більш широкої проблеми твердих побутових відходів загалом і не може розглядатись відокремлено. Бажано знайти більш чітке виявлення місця вже зазначених форм організації і нових, поставивши їх у рівноцінні конкурентні умови. В цьому полягає специфіка вітчизняної ситуації. Загалом же повинні використовуватись і підтримуватись у стані саморозвитку всі існуючі системи поводження з ТПВ, ураховуючи активну участь місцевої влади у проєктах та передбачаючи поділ відповідальності.

Щодо конкретних питань удосконалення нормативного регулювання виникають такі зауваження і пропозиції:

- ввести в статтю 1 проекту закону визначення додаткових термінів – перероблення відходів упаковки та утилізація відходів упаковки;
- уточнити критерії віднесення суб'єктів господарювання до категорії зобов'язаних;
- більш чітко прописати систему обліку і звітності про упаковку та відходи упаковки (вона повинна корелювати з державною статистичною звітністю);
- визначити порядок укладання договорів суб'єктами господарювання щодо виконання завдань утилізації відходів упаковки поза операторами системи;
- розділити завдання з утилізації та перероблення і передбачити планування відповідних показників за головними видами матеріалу упаковки (папір/картон, скло, метал, пластик, деревина);
- визначити коло суб'єктів господарювання, що можуть розглядатись як імовірні учасники системи поводження з відходами упаковки;
- більш детально регламентувати форми роботи зобов'язаних суб'єктів поза системою оператора;

Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів

- уточнити порядок фінансування заходів щодо забезпечення утилізації, передбачивши, зокрема, багатостороннє співробітництво в цьому аспекті;
- уточнити обов'язки оператора системи щодо контролю виконання робіт за укладеними договорами.

Загалом же неприпустимо механічно переносити на вітчизняний ґрунт всі європейські норми, незважаючи на те, що вони там довели свою ефективність.

Ще однією проблемою, яка існує в сфері поводження з відходами упаковки, є відсутність в Україні достовірної інформації щодо обсягів утворення та використання тари й упаковки, а також кількості упаковки, яка імпортується та експортується. На цей час про основні тенденції стосовно обсягів використання упаковки та формування відповідних ресурсів для утилізації можна говорити лише за даними власне учасників системи. Зокрема, такі оцінки здійснює ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "Упаковка". За його інформацією загальний обсяг споживання упаковки щороку зростає і з 2006 р. він перевищив 3 млн. т (табл. 5).

Таблиця 5

Споживання упаковки в Україні, 2004–2006 рр. *

Пакувальний матеріал	2004		2005		2006	
	млн. шт.	тис. т	млн. шт.	тис. т	млн. шт.	тис. т
Папір, картон	6741,7	1041,5	7429,8	1167,1	8024,2	1260,5
Полімери	7678,5	192,1	9415,9	258,7	10734,1	294,9
Скло	3023,4	1337,7	3173,3	1404,0	3649,3	1614,6
Метал	830,3	114,5	886,5	124,7	939,7	132,2
Деревина	40,0	40,0	35,5	35,0	34,0	33,5
Разом	18313,9	2725,8	20940,5	2989,5	22835,3	3335,7

* За даними ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "Упаковка"

Наводимо динаміку споживання упаковки в Україні в розрахунку на душу населення (рис.).

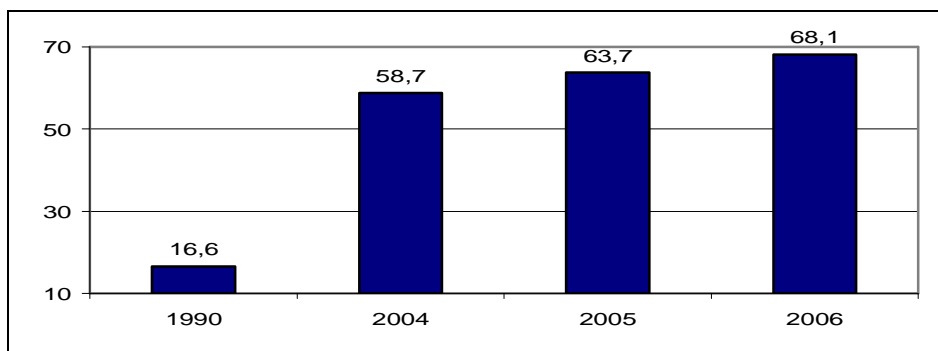


Рисунок. Обсяги споживання упаковочних матеріалів в Україні, кг/люд. (за даними ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "Упаковка")

Першим кроком на цьому шляху можна вважати введення з 2009 року на підприємствах усіх форм власності, згідно з наказом Мінприроди від 07.07.2008 р. № 342, нової форми первинної звітності 1-ВТ "Облік відходів та пакувальних матеріалів і тари", в якій передбачається окремо виділяти відходи упаковки. Формування відповідних даних створює основу для запровадження державної статистики, однак цим питання не вичерпується.

Таким чином, підвищена увага до вторинних джерел сировини у сучасному світі пов'язана з тим, що з кожним роком вони набувають все більшого значення в загальному ресурсному балансі низки галузей промисловості. Відсутність сформованого ринку вторинної сировини, зокрема з відходів упаковки, стримує використання резервів цього ресурсного джерела в Україні.

Прогнозні оцінки свідчать про поступальне зростання потенціалу вторинної сировини. Йдеться передусім про тверді побутові відходи, стосовно яких слід розрізняти рівень їх поточного утворення та обсяги у перспективі. Питомі показники утворення побутових відходів в Україні, (близько 250 кг/душу населення в рік за даними Мінжитлокомунгоспу) можна вважати мінімальними. Вони збігаються з відповідними показниками для Польщі у 90-х рр. минулого століття. А для найбільш розвинених країн вони були перевищені вже у 80-х роках. Такий орієнтир дає змогу оцінити ресурсні резерви вторинної сировини в Україні.

Розвиток законодавчого забезпечення і, зокрема, прийняття закону "Про упаковку та відходи упаковки" покликані стимулювати зазначений процес. Однак при створенні відповідної системи поводження з відходами доцільно більш глибоко розробити питання інтеграції діючої системи з новою за європейським зразком, відпрацювати механізм її взаємодії з муніципальними органами влади, більш чітко розробити систему фінансування, а також ініціювати введення державної статистичної звітності щодо використання упаковки і рециклінгу її відходів.

У більш широкому контексті актуальним залишається питання відновлення особливого порядку оподаткування операцій з продажу окремих видів вторинної сировини і внесення відповідних змін до законодавства.

Література

1. Вихорев В.В. *Твердые бытовые отходы (рынок – состояние, проблемы и перспективы)* // Упаковка. – 2007. – № 1. – С. 50–53.
2. *Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 1999 р № 408 "Про систему збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації використаної тари (упаковки) і твердих побутових відходів"* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart61/inx61223.htm>.
3. *Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 915 "Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини"* (Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМУ № 1069 (1069-2002-п) від

Шляхи підвищення потенціалу використання вторинних ресурсів

25.07.2002, № 1084 (1084-2002-п) від 26.07.2002, № 1844 (1844-2003-п) від 26.11.2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data2008/base54/ukr54740.htm>.

4. Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 року № 2967-IV "Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення" // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – С. 2602.

5. Клер В. Система АРА (опыт Австрии) // Упаковка. – 2001. – № 6. – С. 32–34; 2002. – № 1. – С. 28–29.

6. Управління відходами: вітчизняний і закордонний досвід / За ред. О.І. Бондаря. – К.: Айва Плюс ЛТД, 2008. – 196 с.

7. Заковска Г. Система обращения с отходами упаковки в Польше // Упаковка. – 2006. – № 1. – С. 73–75.

8. Козак А.В. Утилизация отходов (французский опыт) // Упаковка. – 2001. – № 3. – С. 38–39.

9. Кривошей В.М. Відходи пакування у Чехії – проблема? (про систему поводження з відходами упаковки) // Упаковка. – 2004. – № 3. – С. 56–58.

10. Будэ У. Зеленый пункт Латвии // Упаковка. – 2001. – № 6. – С. 35.

11. Технічний регламент з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування (затверджений Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики наказом від 24.12.2004 № 289 та зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25 січня 2005 р. № 95/10375) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dssu.gov.ua/document/42510/TR_PAKOV.rtf.

12. http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=880817&cat_id=32826.

13. Кривошей В. М. Отходы упаковки в Украине (анализ нынешней ситуации и прогнозы на будущее) // Упаковка. – 2007. – № 5. – С. 56–58.

14. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31452.

15. Охорона природи. Поводження з відходами. Терміни та визначення понять / Держстандарт України. – К.: "Держспоживстандарт України", 2007. – 15 с. (ДСТУ 4462.0.01:2005).