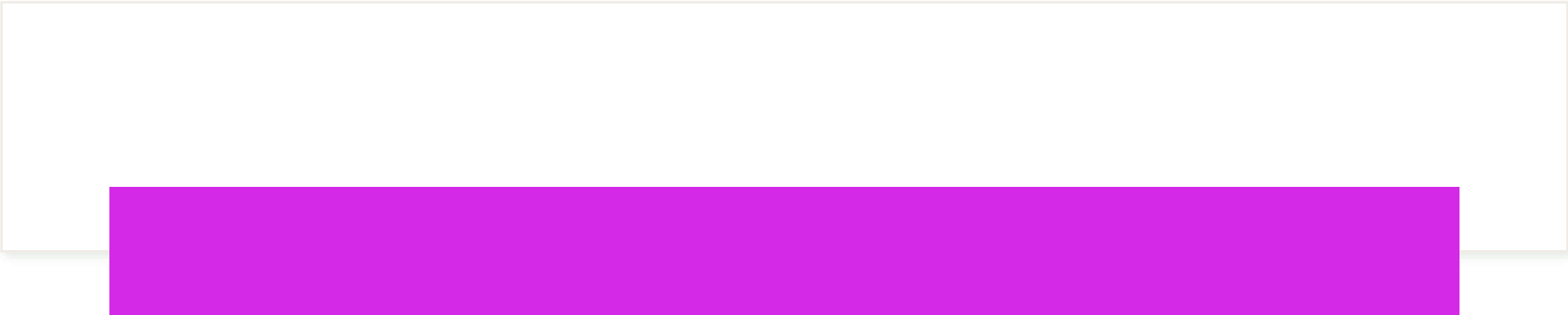




# ЛЕКЦІЯ 4 СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

---





**Протягом останніх років було здійснено низку позитивних кроків щодо політичної реформи національного поводження з відходами. Серед них – Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року. Вона була затверджена Кабінетом Міністрів України в 2017 році, визначивши амбіційні цілі, яких слід досягти до 2030 року. Наступним кроком стало затвердження у 2019 р. Національного плану управління відходами до 2030 року, який містить механізми реалізації стратегії.**



**Національний план управління відходами**



**Регіональний план управління відходами**



**Місцевий план управління відходами**

**Рівні планування управління відходами в Україні**

## **Планування управління відходами на національному та регіональному рівнях**

**Національний, регіональний та місцеві плани управління відходами охоплюють всі види відходів, що утворюються на території певної адміністративної одиниці, включаючи відходи, що імпортуються на цю територію.**

**Місцева та регіональна влада відповідає за належне поводження з усіма відходами, що утворюються на їх території, за винятком відходів, для поводження з якими існують дозволи на викид речовин та енергії в навколишнє середовище (дозволи на утворення відходів) та дозволи на поводження з відходами.**

### Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року

- визначає напрямок управління відходами на рівні держави
- встановлює цільові показники за роками
- для реалізації Національної стратегії управління відходами Кабінет Міністрів України затверджує Національний план управління відходами

### Національний план управління відходами в Україні до 2030 року

визначає заходи управління відходами на державному рівні, терміни, індикатори виконання та відповідальних.

### Регіональні плани управління відходами (для областей України та міст із спеціальним статусом)

Визначають:

- шляхи реалізації Національної стратегії управління відходами на рівні областей України та міст Києва та Севастополя
- кластери – географічні межі територій, які разом користуватимуться послугами регіонального полігону або регіонального об'єкта оброблення відходів
- вибір оптимальної системи (сценарію) управління відходами для кожного кластеру
- механізм реалізації Національної стратегії, локалізація цілей для їх виконання – визначення плану заходів, фінансування, термінів виконання та відповідальних за виконання

Погоджують регіональні плани Міндовкілля та Мінрегіон, затверджують регіональні (обласні) ради.

Затверджений план є підставою для фінансування з державного та обласного бюджетів

### Місцеві плани управління відходами (міста, територіальної громади.)

основні документи з планування організації системи управління відходами на місцевому рівні визначають:

- реалізацію регіонального плану управління відходами
- план заходів (наприклад, конкретні маршрути, розміщення контейнерів, визначення місця будівництва РООВ, тип обладнання)

Погоджують місцеві плани обласні адміністрації, затверджують – місцеві ради.

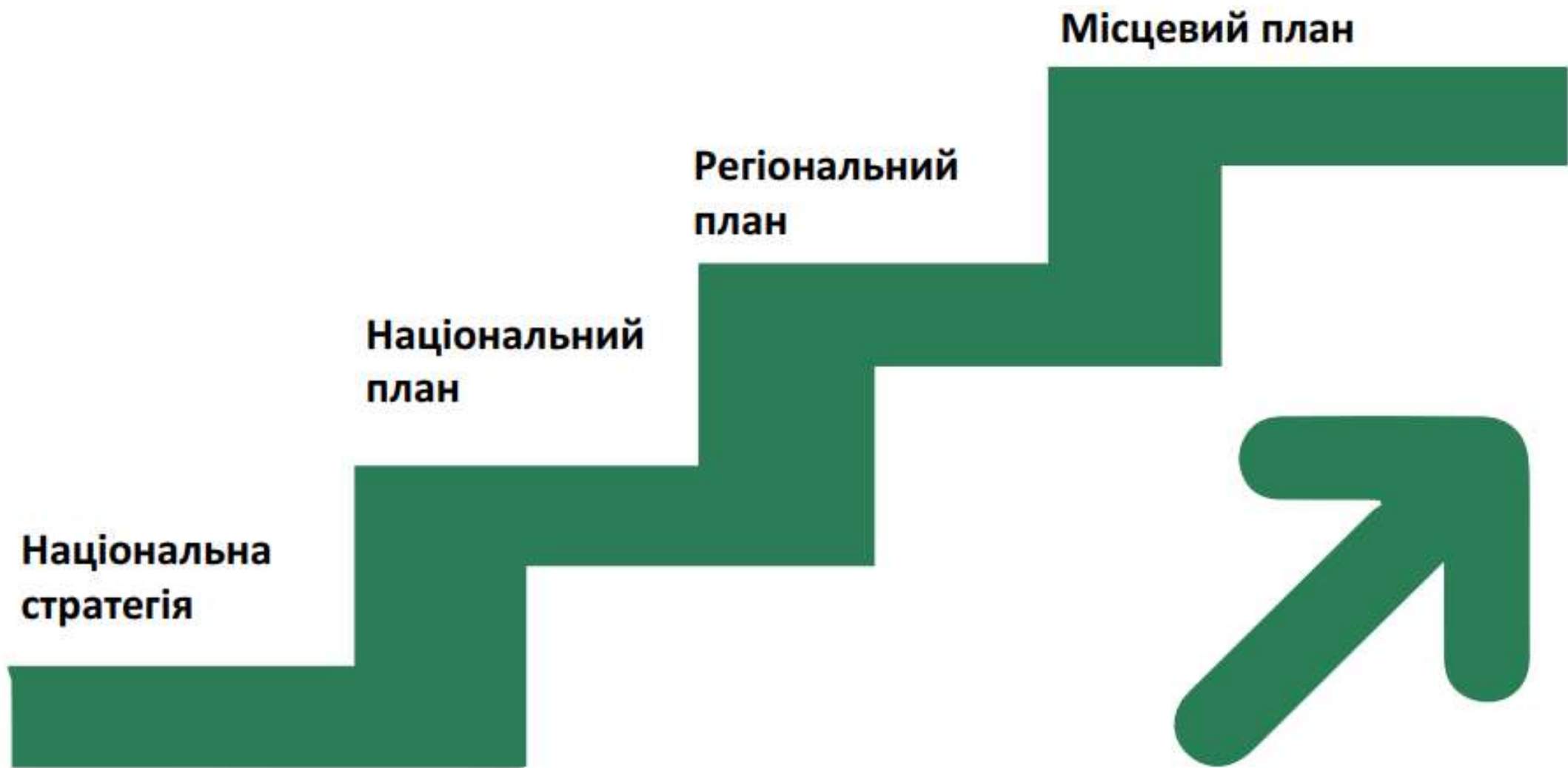


Схема розробки механізму реалізації Національної стратегії: від визначення напрямку

Органи місцевого самоврядування можуть вільно створювати плани за формою, обсягом запланованих заходів, а також залучати кошти на їх фінансування та реалізацію за умови, що ці плани відповідають планам, підготовленим на більш високому рівні.

Підприємства – утворювачі/власники відходів розробляють та виконують плани управління відходами, що утворюються у процесі їх господарської діяльності.

Проекти Національного, регіональних та місцевих планів управління відходами підлягають стратегічній екологічній оцінці та оприлюднюються шляхом розміщення на офіційному веб-сайті органу, який здійснює їх затвердження.

Сфера управління відходами в Україні є однією із найбільш проблемних, тож підготовка стратегічного плану управління відходами є завданням не з простих. Проте є кілька важливих моментів, на які необхідно звернути увагу під час підготовки Плану.

## Основні поради для створення стратегічного плану управління відходами.

### **У процесі планування поводження з відходами ВАЖЛИВО:**

1. Зробіть цей план реальним. Завдання даної реформи – запровадити ефективні зміни, тому план має стати прикладною дорожньою картою управлінця, а не списком дій на папері. Враховуйте у вашому плані специфіку вашого конкретного міста чи населеного пункту – плани вашого ОМС можуть відрізнитися від сусіднього з ряду причин: географічне положення, кількість населення, наявність виробничих потужностей на території, домінування певних категорії відходів тощо.
2. Комунікуйте з громадою. Населення є невід’ємною частиною процесу управління відходами, тому кожен мешканець вашого населеного пункту є безпосереднім учасником змін. Інформуйте громадськість про хід створення стратегії, залучайте до виховного процесу, навчайте та відкрито звітуйте про процес виконання плану.
3. Звертайтеся по допомогу до експертів. В країні є фахівці, які почали шлях реформування галузі ще роками раніше, агенції з розвитку, міжнародні спеціалісти, які готові поділитися практичним досвідом, а також управлінці в різних регіонах, які вже мають певний досвід чи то у створенні плану управління відходами, чи то у його виконанні. Якщо ж до вас звертаються по допомогу чи за консультацією – підтримайте.



Регіональний план – це не просто черговий перелік заходів поводження з відходами, це прикладний документ з практичними інструментами, які працюватимуть саме для вашого міста і для вашої громади. Маючи такий план, ви не лише швидше налагодите ефективне управління відходами, а й привабите інвесторів та бізнес-партнерів для спільного розвитку сектору.

### **Роль та участь ОМС у розробці регіонального плану управління відходами**

**Регіональний план управління відходами (далі – РП)** – комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на **забезпечення сталого управління відходами в регіоні**, із врахуванням принципів співробітництва органів місцевого самоврядування, та сформованих виходячи з оцінки поточного стану сфери управління відходами та вже розроблених моделей.

Місцева та регіональна влада відповідає за належне поводження з усіма відходами, що утворюються на їх території, за винятком відходів, поводження з якими зазначено в дозволах на викид речовин та енергії в навколишнє середовище (дозволи на утворення відходів), та дозволах на поводження з відходами. Регіональний план управління відходами визначає систему поводження з відходами, яка забезпечить збирання, відновлення та видалення всіх відходів, що утворюються в регіоні. Участь представників ОМС необхідна для підготовки аналітичних даних про поточний стан поводження з відходами та для визначення оптимальних сценаріїв управління відходами. Через щільний графік підготовки планів управління відходами на різних рівнях, територіальні громади/райони мають володіти інформацією, що описує поточний стан поводження з відходами, щоб надати її на етапі підготовки регіонального плану.

В інтересах громад та районів надавати цю інформацію необхідно області, щоб місцеві аспекти також могли бути враховані в плані, підготовленому на вищому рівні.

Виходячи з повноважень, органи місцевого самоврядування у сфері управління відходами (сільські, селищні, міські територіальні громади) приймають участь у реалізації державної політики у сфері управління відходами та розробленні й реалізації регіональних планів управління відходами, а також у вирішенні питань щодо розміщення на своїй території об'єктів управління відходами, створенні муніципальних пунктів роздільного збирання побутових відходів.

Право громади – вирішувати проблеми, пов'язані з поводженням з відходами, під час прийняття рішень щодо забудови земель, що дає широкі можливості впливати на всю діяльність, пов'язану з утворенням відходів.

## **Місцевий план управління відходами**

*Місцевий план управління відходами* (План управління відходами територіальної громади та територіальних громад-суб'єктів співробітництва територіальних громад у сфері управління відходами, району) – документ, спрямований на забезпечення сталого управління відходами, виходячи з оцінки поточного стану сфери управління відходами та вже розроблених моделей, розроблений та затверджений протягом року після набрання чинності регіональним планом управління відходами.

Місцеві плани управління відходами (МПУВ) є обов'язковими до розроблення для територіальних громад з кількістю населення понад 25 000 осіб та для територіальних громад-суб'єктів співробітництва територіальних громад у сфері управління відходами або адміністративних районів.

*Підготовка місцевого плану управління відходами є формою прийняття стратегічних рішень, що дозволяє прогнозувати напрямки розвитку та результати конкретної діяльності ОМС для визначення найважливіших проблем, пов'язаних з поводженням з відходами в зоні своєї відповідальності. Результатом процесу планування є документ, що містить бачення розвитку системи і конкретні варіанти та умови рішень. Це також дуже важливе джерело інформації, інструмент контролю та матеріал, що використовується для перспективного розвитку системи управління відходами на місцевому рівні.*

Розроблення місцевого плану управління відходами, незважаючи на встановлену законодавством вимогу дотримання планів підготовлених на вищому рівні, не порушує основ функціонування місцевого самоврядування. Це означає, що ОМС можуть самостійно створювати плани за формою, обсягом запланованих заходів, а також кошти на їх фінансування та реалізацію за умови, що ці плани відповідають планам, підготовленим на більш високому рівні. Незалежно від необхідності виконувати плани вищого рівня, слід пам'ятати, що ці плани приймаються ОМС, виконуючи завдання, що впливають як із конституційних актів, так і з матеріального права.

### *Місцевий план управління відходами дозволяє:*

- отримати загальну інформацію щодо кількості відходів, способів збирання, сортування та оброблення, технічного стану та переробної потужності існуючих установок для оброблення та відновлення відходів, а також фінансові аспекти, пов'язані з поводженням з відходами,
- визначити найважливіші проблеми, пов'язані з поводженням з відходами, та шляхи їх системного вирішення,
- визначити форми та методи співпраці між різними установами та організаціями у сфері управління відходами,
- реалізувати заходи щодо вирішення проблем управління відходами,
- прийняти рішення щодо дій, які слід вжити негайно, а також дій, які слід вжити в найближчому та віддаленому майбутньому,
- підвищити екологічну свідомість населення,
- створити програми охорони навколишнього середовища у сфері поводження з відходами з одночасною оптимізацією фінансових витрат,
- задовольнити основні вимоги, необхідні при поданні заявки на фінансову підтримку, необхідну для реалізації проектів у сфері поводження з відходами,
- запровадити процеси планування/прийняття рішень, які можуть використовуватися іншими секторами.

Крім того, план управління відходами дозволяє більш точно визначити витрати системи поводження з відходами та забезпечує основу для аналізу та оцінки інвестицій, необхідних для потреб системи.

Оцінка ефективності впровадження місцевих планів управління відходами здійснюється органом місцевого самоврядування кожні 2 роки на основі показників для оцінки досягнення цілей та виконання заходів плану та оприлюднюється на веб-сайті органу, яким здійснена така оцінка.

## Покрокова інструкція з розробки Плану – від планування до моніторингу результатів

Порядок розроблення та затвердження місцевих планів управління відходами (МПУВ) встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

МПУВ розробляються та затверджуються органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції та мають узгоджуватися з регіональними планами управління відходами. Цільові показники, встановлені регіональними планами управління відходами, є обов'язковими для перенесення у місцеві плани управління відходами і можуть бути скориговані лише на підставі обґрунтування, наданого в місцевому плані управління відходами.

Місцеві плани управління відходами, розробляються протягом року після набрання чинності регіональним планом управління відходами у відповідній області. Час, присвячений підготовці МПУВ, значною мірою залежить від ресурсів персоналу (кількості та кваліфікації групи, яка готує план) і може тривати від 12 до 18 місяців.



Проекти МПУВ подаються до їх прийняття розробниками (органами місцевого самоврядування – територіальної громади та для територіальних громад-суб'єктів співробітництва територіальних громад у сфері управління відходами, району) вищим рівням влади (області – регіону) для зворотного зв'язку.

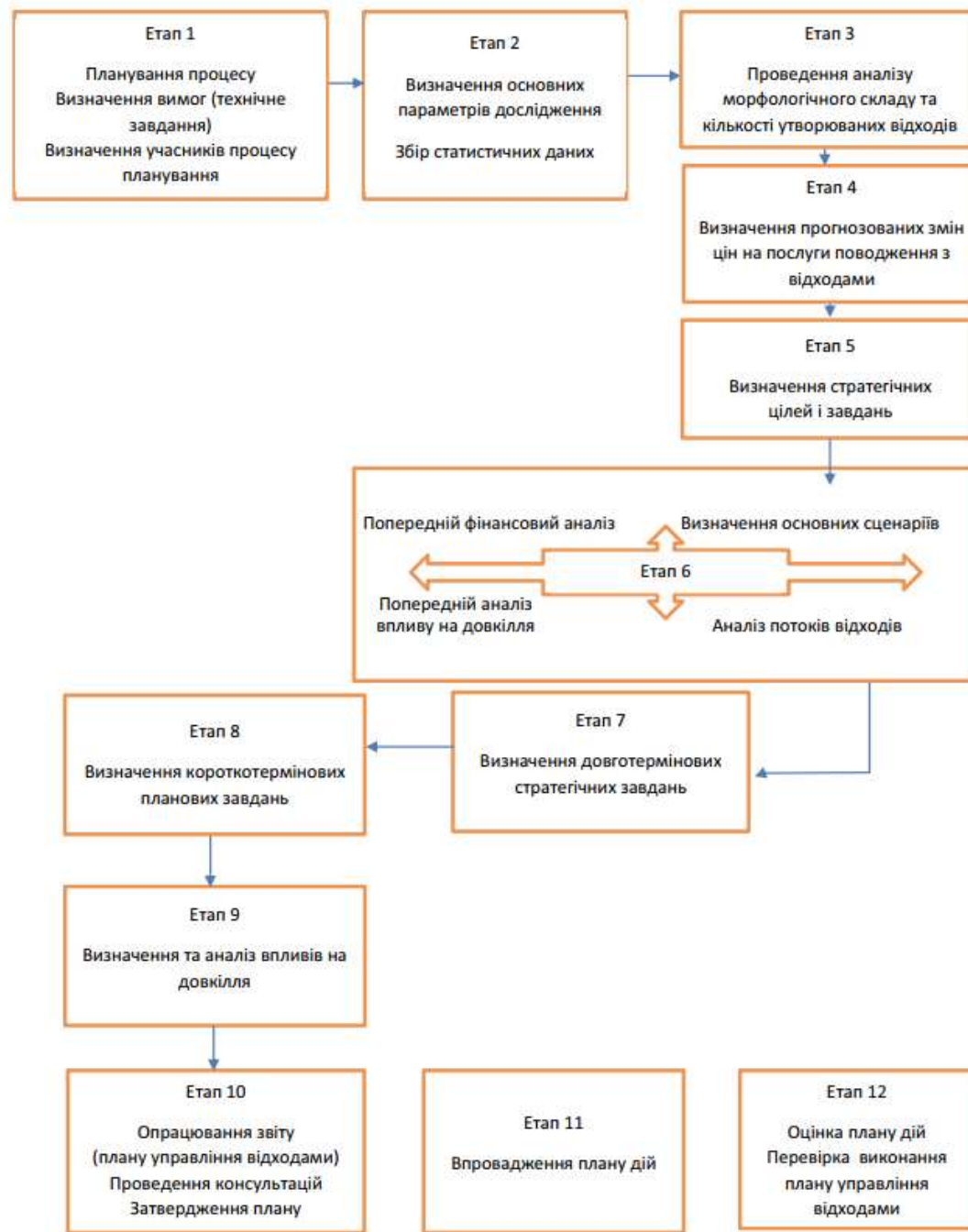
Проекти планів, підготовлені виконавчими органами громад, які є членами об'єднань територіальних громад, підлягають розгляду обласними та районними радами, в яких розташовані ці громади. Проекти планів, які готуються районними радами, які є членами районних асоціацій, є предметом висновку, який видається обласними структурами, в яких розташовані ці райони, та виконавчими органами громад, розташованими в цих районах.

Законодавство зобов'язує органи влади, які видають висновки, надати висновок не пізніше ніж через 2 місяці після отримання проекту плану. Ненадання висновку протягом цього часу вважається позитивною думкою.

В процесі розробки місцевого плану управління відходами значна увага приділяється підготовці окремих частин та етапів плану поводження з відходами на місцевому рівні, інформації про:

- збір даних та аналіз щодо поводження з відходами,
- моделювання варіантів поводження з відходами та визначення основи для вибору пріоритетних напрямків розвитку системи поводження з відходами та вибору найбільш відповідних технологічних варіантів.

Процес планування повинен забезпечити прийняття громадськістю загальної політики щодо відходів, зокрема щодо розміщення об'єктів для оброблення та видалення. Підготовча робота повинна чітко визначати, хто братиме участь у різних етапах процесу планування, і зокрема, як і коли адміністрація/особи, що приймають рішення, мають намір залучити до процесу громадськість та інших суб'єктів. На рисунку показані основні етапи процесу планування управління відходами на місцевому рівні.



Основні етапи процесу планування поводження з відходами на місцевому рівні

ОМС, який готує плани управління відходами, повинен публічно розкривати інформацію та надавати можливість збирати коментарі та запитання. Він також зобов'язаний проаналізувати ці коментарі та запити, врахувати або обґрунтовано відхилити надані пропозиції.

Учасниками процесу планування поводження з відходами повинні бути представники влади та адміністрації, вони також можуть бути представниками учасників системи поводження з відходами, таких як виробники відходів (асоціації, що представляють домогосподарства, наприклад, житлові кооперативи, ОСББ, асоціації власників майна, асоціації комерційних компаній тощо), промисловості, неурядові організації та організації підприємців (або представляють їх), що займаються поводженням з відходами. Участь громадськості не повинна обмежуватися протягом усього процесу планування. Існує ряд способів залучити учасників до процесу. Проект місцевого плану управління відходами має бути у вільному доступі у раді громади, району, в публічних бібліотеках та через електронні носії (Інтернет).

**Процес планування** починається, коли орган планування приймає рішення про підготовку плану управління відходами, і закінчується, коли місцева/районна рада затверджує (приймає) план. Потім настає період реалізації плану, а далі – його подальших модифікацій а потім процес планування повторюється.

Для початку процесу планування місцевий чи обласний виконавчий орган **повинен призначити керівника проекту та сформувати робочу групу.**

Членами робочої групи можуть бути спеціалісти з органу державного управління, або досвідчені консультанти на умовах контракту.

Кількість осіб, необхідних для підготовки місцевого плану управління відходами, залежить від розміру охоплюваної території, складності проблем та доступних варіантів.

Робоча група має співпрацювати із зовнішніми спеціалістами у галузі планування, оскільки незалежна розробка місцевого плану управління відходами працівниками району, територіальної громади може (і найчастіше буде) означати звільнення їх на кілька місяців від відповідних та призначених їм щоденних адміністративних обов'язків (що районні та місцеві адміністрації, як правило, не можуть собі дозволити).

У ідеальному варіанті керівник проекту повинен знаходитись поза адміністративною одиницею, оскільки він буде найбільш навантаженим.

Регулярні засідання робочих груп – ефективний інструмент, який можна використовувати для раннього виявлення та усунення організаційних проблем.

Розглядаючи виклики процесу планування поводження з відходами, з огляду на досвід розробки Схем санітарного очищення населених пунктів, перш за все слід виділити загальні питання, які є спільними для всіх рівнів поводження з відходами. Адміністративні органи часто стикаються з основними проблемами, що стосуються кваліфікації співробітників, а також необхідності врахування запровадження нових вимог, які забезпечать виконання місцевого плану поводження з відходами та стануть обов'язковими для громадян та бізнесу. Тому слід формувати позитивну думку громадян щодо майбутньої системи поводження з відходами.

Перед початком підготовки місцевого плану управління відходами рекомендується проаналізувати можливості співпраці між різними рівнями місцевого самоврядування, включаючи муніципальні установи, що займаються поводженням з відходами.

Це особливо важливо при плануванні об'єктів для поводження з відходами (полігони ТПВ, сортувальні комплекси тощо).

Співпраця у підготовці місцевого плану управління відходами може принести найбільшу користь, якщо група місцевих органів влади розгляне можливість формалізованої співпраці – наприклад, міжмуніципальна угода про поводження з відходами. У таких випадках процес планування повинен сприяти зміцненню консенсусу між різними органами влади та місцевими громадами.

Переваги співпраці у процесі планування можуть існувати навіть тоді, коли передбачається, що співпраця між окремими органами місцевого самоврядування та місцевими громадами не буде офіційно оформлена і закінчиться лише підготовкою плану. Співпраця може обмежуватися участю у семінарах або передачею досвіду, отриманих під час підготовки плану.

Основним аргументом регіональної співпраці може бути економія фінансових та людських ресурсів, виділених на планування. Тому перед початком процесу планування існує необхідність обговорення форм співпраці та їх переваги.

Реалізація місцевого плану управління відходами вимагає співпраці з громадськістю. Коли вносяться зміни до системи збирання або роздільного збирання відходів та якщо ці зміни мають прямий вплив на поведінку виробників відходів, інформація про очікувані зміни повинна бути повідомлена громадськості якомога швидше.

Відповідно до законодавчих вимог (Стратегічна екологічна оцінка), проект місцевого плану управління відходами буде представлений громадськості, інформаційні та освітні заходи, які передуватимуть офіційному представленню, можуть виявитися корисними для створення позитивного ставлення, правильної думки та прийняття пропонованих рішень громадськістю. Вони будуть мотивувати соціальну поведінку на підтримку реалізації місцевого плану управління відходами.



Різноманітність утворювачів відходів (домогосподарства, промисловість, підприємства, офіси, школи, установи, магазини) дозволяє використовувати широкий спектр засобів для надання необхідної інформації.

Наприклад, на підготовчому етапі громадськість може бути поінформована шляхом публікації статей у газетах про переваги роздільного збору вторинної сировини, шкідливий вплив неналежним чином забезпечених та погано експлуатованих звалищ або екологічні переваги впровадження сучасних систем поводження з відходами тощо.

## **Система моніторингу (контролю) реалізації МПУВ**

План управління відходами повинен містити опис системи моніторингу та оцінки для реалізації завдань та цілей.

До українського законодавства планується ввести нову систему моніторингу – бази даних про відходи, якими керують обласні управління. Ця система повинна бути основним джерелом інформації про відходи, що використовуються при розробці, впровадженні та оцінці реалізації планів управління відходи.

Основною метою систем реєстрації та моніторингу є визначення кількості відходів на окремих етапах системи поводження з відходами (від виробників до установок з переробки та видалення відходів) та контроль за виробниками відходів та власниками відходів, що працюють у сфері збирання відходів і їх транспортування. Також слід контролювати та виконувати Положення щодо переробки та утилізації відходів (завдання законодавчого контролю).

Завданням системи моніторингу та контролю є забезпечення того, щоб усі підрозділи, які повинні мати дозволи або ліцензії (на діяльність з поводження з відходами), насправді мали їх та відповідали всім умовам, викладеним у цих адміністративних рішеннях. Система також має забезпечити відповідність законодавчим вимогам та чинним стандартам.

Основними завданнями, пов'язаними з моніторингом, контролем та забезпеченням є:

- моніторинг та контроль установок поводження з відходами,
- моніторинг та контроль перевізників та брокерів (власників відходів), що займаються поводженням з відходами,
- моніторинг та контроль установок для оброблення змішаних відходів та наявність дозволів на них,
- моніторинг та контроль відвантаження певних видів відходів,
- моніторинг та контроль транскордонних відправлень відходів,
- виявлення незаконних установок або діяльності,
- забезпечення контролю за недотримання умов для отримання дозволів або порушенням вимог та чинних стандартів.

### **Ефективна система моніторингу, контролю та правозастосування повинні:**

- чітко визначити повноваження щодо здійснення перевірок та виконання законів,
- запровадити досить суворі санкції, щоб спонукати до дотримання правил,
- мати у своєму розпорядженні достатній, відповідним чином кваліфікований та мотивований персонал,
- мати відповідні технічні ресурси (обладнання тощо),
- мати визначені та належним чином задокументовані операційні системи та процедури,
- мати комплексні системи для зберігання, збереження та отримання даних та інформації.

Відсутність вищезазначених елементів системи моніторингу ускладнить або навіть зробить неможливим реалізувати встановлену політику та виконати завдання, заплановані в рамках побудови системи поводження з відходами.

Моніторинг та оцінка результативності реалізації місцевих планів управління відходами проводиться шляхом установа переліку відповідних індикаторів, відстеження їх динаміки, підготовки та оприлюднення результатів такого моніторингу.

Об'єктами моніторингу є процеси та результати у сфері управління відходами, що описуються кількісними і якісними, статичними або динамічними параметрами.

Суб'єктами моніторингу є органи місцевого самоврядування, асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, наукові установи, громадські об'єднання.

Моніторинг місцевих планів управління відходами здійснюється на основі інформаційно-телекомунікаційної системи – єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів та територіальних громад.

За результатами моніторингу готуються відповідні моніторингові звіти.

Моніторинг та оцінка результативності реалізації місцевих планів управління відходами та плану заходів з їх реалізації проводяться щороку місцевим органом виконавчої влади із залученням громадських об'єднань та наукових установ.

Результати моніторингу та оцінки результативності підлягають оприлюдненню та враховуються у звітах про виконання щорічних програм економічного і соціального розвитку територіальних громад/районів.

Звіти про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації місцевих планів управління відходами та планів заходів з їх реалізації подаються в установленому порядку виконавчими органами територіальних громад/районів на затвердження міським, селищним та сільським радам територіальних громад/районів відповідно.

Затверджені звіти про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації місцевих планів управління відходами та планів заходів з їх реалізації подаються виконавчими органами територіальних громад/районів центральному органу виконавчої влади з питань управління відходами.

Порядок проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації місцевих планів управління відходами і планів заходів з їх реалізації розробляється центральним органом виконавчої влади з питань управління відходами та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Центральний орган виконавчої влади з питань управління відходами подає Кабінету Міністрів України відповідні звіти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

## Шляхи фінансування реалізації Плану

План управління відходами має передбачити джерела коштів на виконання покладених завдань, включаючи оцінку джерел фінансування.

Відповідно до загальноприйнятого принципу «забруднювач платить» в Україні планується, що усі майбутні витрати, пов'язані з реалізацією короткострокового плану дій, повинні нести користувачі системи поводження з відходами – власники відходів – тобто домогосподарства, комерційні та державні установи, підприємства виробництва тощо.

Отже, слід створити та запровадити ефективний механізм окупності, спонукаючи користувачів фінансувати всю систему поводження з відходами або принаймні значну її частину.

Короткостроковий план дій повинен визначити основи фінансування майбутніх проектів у секторі поводження з відходами, включаючи капітальні витрати, а також загальновиробничі та поточні витрати.

Крім того, короткостроковий план повинен включати ресурси для розробки механізму окупності для всіх типів користувачів системи поводження з відходами. Усі нові ініціативи територіальних громад/районів у секторі поводження з відходами повинні бути відображені в короткостроковому плані дій, а витрати (постійні, експлуатаційні, інвестиційні), пов'язані з цими ініціативами, повинні бути включені до бюджету громади/району.



Поводження з відходами – це завдання, яке повинно виконуватися або бути підконтрольним державним органам влади (громадам/районним радам). Звичайно, щоб здійснювати стратегічний контроль, мати кредитоспроможність та вирівнювати рівень зборів у періоди великих інвестицій, державні органи повинні запровадити механізм відшкодування, який також може бути умовою для отримання грантів чи пільгових позик.

Кошти, зібрані за допомогою таких механізмів, будуть використані для покриття витрат на функціонування системи поводження з відходами, включаючи винагороду приватному сектору за надані послуги (наприклад, збирання та транспортування відходів, або експлуатація об'єктів з переробки та утилізації відходів). Протягом декількох років зібрані кошти повинні збалансувати витрати на підтримку системи поводження з відходами.

## **Механізми повернення інвестицій та отримання кредитів для сектору відходів**

Усі нові системи збирання відходів, заплановані та впроваджені в рамках короткострокового плану дій, будуть фінансуватися за рахунок прямих платежів від виробників відходів, які покриватимуть їх реальні витрати.

Аналіз витрат складається з двох основних частин. Перший – це оцінка капітальних витрат, необхідних для реалізації плану управління відходами. Другий стосується щорічних капітальних витрат, а також витрат на експлуатацію та утримання існуючої інфраструктури поводження з відходами, організованою або експлуатованою даною громадою/районом, а також на експлуатаційні витрати відділу (групи) з управління відходами в громаді/районі.

Ініціативи короткострокових програм дій повинні бути відображені у відповідних (територіальних/районних) бюджетах. План управління відходами повинен містити оцінку витрат (включаючи інвестиційні витрати) на наступні чотири роки. Таким чином, це стане основою для планування річного бюджету місцевої влади.

Під час процедури річного планування та прийняття бюджету слід оцінити, чи відповідають фактичні витрати сектору поводження з відходами плану.

Потреби в інвестиціях будуть визначені в плані управління відходами, незалежно від того, є інвестором місцева влада, приватна особа чи установа.

Орієнтовні інвестиційні потреби слід визначати як суму необхідних інвестицій, визначених у кожній із систем: запобігання, збирання, транспортування, відновлення та видалення, включаючи:

- інвестиційні потреби з часом (наприклад, установок для оброблення відходів),
- інвестиції, що повторюються з часом (наприклад, контейнерів та машини для збирання відходів- обладнання з обмеженим терміном служби),
- реінвестування (рефінансування) з часом.

Окрім надання оцінки всіх інвестицій, необхідних у секторі поводження з відходами, для реалізації короткострокової програми дій слід підготувати оцінку потенційних джерел фінансування.

Рекомендується провести таку оцінку для кожної із систем, а потім зібрати ці дані як частину розділу плану управління відходами.

Надалі рекомендується, після сприятливого результату рішення, а саме референдуму про прийняття громадою відповідальності, збори за утилізацію та управління відходами сплачувати безпосередньо громаді.

Це дозволить розширити сферу відповідальності відділів управління відходами та збільшити бюджетну спроможність, полегшуючи належне виконання заходів, запланованих у плані управління відходами.

Діяльність, що відображається у бюджетах місцевих органів влади, в основному покриватиме витрати на експлуатацію та обслуговування систем збирання, транспортування, відновлення та видалення відходів, а також прямі та непрямі експлуатаційні витрати відділу поводження з відходами, такі як:

- експлуатаційні витрати,
- витрати на заробітну плату,
- обслуговування (наприклад, витрати на ремонт та оновлення),
- капітальні витрати, включаючи сплату відсотків за позики, кредити, взяті органами місцевого самоврядування.

**Джерелами інвестиційних фондів можуть бути комерційні або пільгові позики або гранти з вітчизняних або іноземних джерел, включаючи екологічні та водні фонди, державні позики, двосторонні позики, міжнародні фінансові установи (Світовий банк, ЄБРР, ЄС тощо).**

## **Результати: чого очікувати від виконання Плану**

Плани управління відходами повинні охоплювати всі відходи, що утворюються в певній місцевості або імпортуються в цю зону, включаючи ті, що біологічно розкладаються, відходи пакування, будівельні відходи, вибракувані автомобілі, шини, небезпечні відходи, включаючи медичні та ветеринарні відходи, відпрацьовані оливи, батареї та акумулятори.

Місцевий план управління відходами (громади/району) встановлює політику та цілі поводження з відходами. Політика, цілі, завдання та стратегії пов'язані між собою, щоб сформувати ієрархічну основу для коротко- та довгострокових програм сектору відходів.

Нижче описані деякі загальні цілі на мікрорівні.

## **Інституційні:**

- Створити ефективну інституційну структуру для сектору поводження з відходами, здатну забезпечити розвиток екологічно та економічно ефективної системи поводження з відходами та належних послуг для населення, промисловості та інших організацій. Така інституційна структура передбачає, що обов'язки окремих муніципальних та приватних установ та компаній, які займаються поводженням з відходами, чітко визначені та узгоджені.
- Підвищити ефективність збору та обміну інформацією між окремими установами у секторі поводження з відходами з метою вдосконалення процесу прийняття рішень.



## Економічні:

- Спланувати систему поводження з відходами таким чином, щоб вона не надто обтяжувала місцеву владу (бюджет) та мешканців, тобто розробити систему поводження з відходами, щоб вона знаходилася в рівновазі з економічними ресурсами громади/району.
- Підвищити операційну ефективність, особливо у державному секторі, а також у приватному секторі.
- Збільшити інвестиції приватного сектору та операційну прихильність до сектору поводження з відходами, якщо це сприяє вищезгаданій меті підвищення ефективності та фінансової самодостатності.

## Соціальні:

- Домогтися того, щоб всі учасники системи поводження з відходами приймали обрану стратегію та всі її компоненти (з точки зору інституційної, правової та фінансової структури), включаючи прийняття місць розташування ряду установок системи поводження з відходами та прийняття прямих зборів за збір та утилізацію відходів, а також посилення місцевих вимог, правил поводження з відходами, що впливають на ставлення учасників системи.
- Визначити та запровадити функціонування систем збору, транспорту, відновлення та знешкодження відходів таким чином, що дозволяє досягти бажаного рівня санітарної безпеки та естетики, враховуючи економічні можливості окремих учасників системи.

## Екологічні:

- Впевнитися, що досягнення вищезазначених цілей узгоджується із загальною національною екологічною стратегією, яка повинна базуватися на інтегрованому підході саморегулювання, регулювання та контролю.
- Запровадити підхід, який передбачає, що прийняття плати за збір та утилізацію відходів повинно бути пов'язане із застосуванням принципу «забруднювач платить».

Однак план не буде реалізований сам без додаткових зусиль з боку громад/районів та їх адміністративних структур. Таким чином, реалізація політики, цілей та завдань плану вимагає не лише повного залучення ради громади за підтримки компетентної та ефективної адміністрації, а й ініціатив самої адміністрації щодо реалізації заходів та проектів, включених до плану управління відходами.

Реалізація плану управління відходами вимагає (серед іншого) таких дій:

- створення організаційних структур, включаючи призначення нових департаментів на рівні громад/районів, відповідальних, зокрема, за планування, управління даними та системи звітності,
- встановлення бюджетів та джерел фінансування,
- розробка та впровадження програм підтримки суспільства в діяльності, що дозволяє мінімізувати кількість утворених відходів та збільшити переробку,
- підготовка, впровадження та застосування місцевих законів (нормативних актів),
- розгляд та узгодження потенційної ролі приватного сектору,
- підготовка техніко-економічних обґрунтувань, планів та оцінок впливу на довкілля.

## **Впровадження місцевого плану управління відходами**

Відповідно до законодавства громади/райони несуть відповідальність за планування поводження з відходами, а також за належне поводження з відходами у своїх районах. Отже, громади/райони фактично відповідають за виконання плану управління відходами.

У багатьох випадках органи влади виконують свої зобов'язання, передаючи виконання завдань, пов'язаних з поводженням з відходами (наприклад, збір відходів, прибирання, транспортування, відновлення та видалення), приватним підприємцям. Звичайно, така діяльність є законною, а у багатьох випадках навіть бажаною та рекомендованою.

Виконання обов'язків приватними компаніями не змінює той факт, що муніципалітети залишаються відповідальними за поводження з відходами у своїх районах.

Також не можна очікувати, що нові проєкти ініціюватиме хтось інший, крім громад/районів, не кажучи вже про реалізацію більш складних цілей та завдань плану поводження з відходами.

Це не означає, що всі завдання виконуватимуть місцеві адміністрації/органи без винятку. Однак це говорить про те, що адміністрація/органи влади повинні проявляти ініціативу та відігравати центральну роль у здійсненні плану.

Тому реалізація плану управління відходами є його невід'ємною частиною. За реалізацію плану відповідає громада/район, який відповідає за вжиття заходів, необхідних для реалізації проектів та положень плану. Короткостроковий план дій, повинен містити детальний опис діяльності (хто, коли, як), необхідний для реалізації стратегії та цілей. Таким чином, реалізація плану – це здійснення дій, спрямованих на реалізацію проектів, зазначених у короткостроковій програмі дій.

Люди, відповідальні за впровадження системи поводження з відходами, повинні бути належним чином залучені до цієї роботи та мати всі необхідні компетенції.

### ***Вибір підрозділу, що реалізуватиме план***

При створенні та впровадженні нових служб та установок у сфері поводження з відходами рада/виконавчий орган громади/району повинен діяти як підрозділ, відповідальний за впровадження цих послуг та установок. Якщо декілька громад/районів беруть участь у створенні системи поводження з відходами, це буде асоціація громад/районів або, у випадку угоди, одна з громад. У разі угоди громад, одна із громад повинна бути призначена провідною, яка стане підрозділом, відповідальним за реалізацію плану, і в той же час є постачальником послуг.

Регіональні органи влади або підрозділи, відповідальні за систему поводження з відходами (спеціальні асоціації громад/районів або регіональні комісії), можуть діяти дуже ефективно, однак у цьому випадку потрібно передати частину повноважень з управління відходами кожній з громад/районів до цього підрозділу.

Щоб мати змогу ефективно працювати, керівний підрозділ повинен мати достатні компетенції для впровадження системи поводження з відходами. Сфера її обов'язків може включати:

- виконання послуг та експлуатація установок поводження з відходами,
- укладання контрактів з постачальниками послуг та іншими органами влади або підрозділами,
- збір плати за послуги від населення та інших виробників відходів,
- отримання кредитів та ведення обліку боргу з метою фінансування послуг,
- визначення способу дії з окремими групами відходів (потокami відходів) в межах окремих систем та установок.



## ***Посилення місцевої адміністрації***

Посилення місцевої адміністрації необхідно для реалізації інших аспектів плану управління відходами. Він може включати такі заходи:

- розробка або створення нових відділів поводження з відходами з підвищеними обов'язками та компетенцією, включаючи збільшення кількості працівників, що займаються поводженням з відходами,
- запровадження загальних навчальних програм для працівників місцевої адміністрації з метою підвищення їх компетентності у виконанні відповідних завдань з поводженням з відходами,
- навчання адміністративного персоналу та радників громади/району в галузі поводження з відходами (система управління, що характеризується усвідомленою політикою, визначеними цілями та завданнями, контролюється адміністрацією громади/району та охоплює послуги, що надаються приватними та/або державними підрядниками),
- доручення нових завдань підрозділам, відповідальним за поводження з відходами, наприклад, розробляти, планувати та впроваджувати нові системи збору відходів які експлуатуються приватними або державними постачальниками послуг, обраними на тендерах та відповідають вимогам плану управління відходами, а отже, відповідають національним вимогам та вимогам ЄС;
- підвищення якості послуг, щоб зробити використання системи поводження з відходами більш ефективним та узгодженим із цілями політики поводження з відходами,
- запровадження публічного аудиту та керування системою окупності, яка дозволить адміністрації фінансувати поточну та майбутню діяльність на основі визначення забруднювача, незалежно від зовнішнього фінансування.

## ***Структура власності***

Установки для поводження з відходами можуть бути у приватній власності корпорації, компанії чи приватної особи. Вони також можуть належати громаді/району. Вибір типу власності впливає на методи та джерела фінансування, а також на організаційно-правові форми ведення бізнесу.

Громада/район має кращий контроль за власною установкою. Більшість країн рекомендують, щоб інформація про діяльність установок з поводження з відходами були у відкритому доступі, що вважається більш практичним та фінансово ефективним рішенням. Однак це не означає, що приватні оператори виключені з діяльності з поводження з відходами.

Реалізація державних проектів зазвичай вимагає менше часу та зусиль, а ризики, пов'язані з цим, незначні або відсутні. Більше того, фінансування державних проектів поводження з відходами є оподатковуваним.

## ***Розвиток співпраці державного та приватного секторів***

Незалежно від обраної структури власності, у секторі поводження з відходами слід розвинути партнерські відносини між державним та приватним секторами:

- збільшити кількість тендерів для розвитку ринку та отримання фінансово найбільш ефективних рішень,
- створювати заходи, що дозволяють залучати приватний сектор,
- перевірити або розірвати діючі контракти з операторами, укласти нові контракти на надання послуг з професійними підрядниками, що працюють в громаді/районі,
- розпочати обговорення з усіма зацікавленими сторонами, в тому числі з приватними операторами, власниками установок для утилізації відходів, потенційними інвесторами, неурядовими організаціями тощо щодо ролі, яку кожен може зіграти у реалізації ініціативи,
- укладати добровільні угоди з галузевими організаціями та асоціаціями, торговими підприємствами тощо, щоб заохотити більшу участь громадськості в ініціативах з переробки відходів, в тому числі й відходів пакування.

### ***Приватний сектор***

Слід визначити роль приватного сектору у наданні послуг зі збирання, транспортування, оброблення та утилізації відходів та встановити відповідну політику. Ці заходи можуть мати форму запрошень і пропонувати установки або розглядати конкретні ініціативи приватного сектору.

Необхідно визначити тип та обсяг послуг, продуктивність заводу та обсяг контрактів на експлуатацію системи. Також можуть бути розглянуті зміни в системі щодо плати за послуги, що надаються приватними операторами. Слід також врахувати вплив запропонованих змін на існуючі організаційні структури системи поводження з відходами.

## ***Підвищення екологічної свідомості суспільства***

Рада та адміністрація громади/району, що виконують план управління відходами, можуть зіткнутися з низкою перешкод, пов'язаних з недостатнім розумінням громадськістю питань, пов'язаних з поводженням з відходами. Подолання цих перешкод можливе шляхом:

- Покращення доступу до інформації. Невідомість, коли та які відходи утворюються в домашніх господарствах, часто є справжньою перешкодою на шляху встановлення стійкого управління відходами.
- Прийняття відповідальності. Мешканці часто думають, що після складання відходів у контейнер проблема поводження з відходами була вирішена. Насправді це лише перша дія в серії заходів (збирання, транспортування, сегрегація, відновлення, утилізація) на шляху до встановлення стійкого поводження з відходами.
- Прийняття ефективності операції. Навіть якщо мешканці усвідомлюють кількість та якість відходів, які вони виробляють, існує загальноприйнята думка, що нічого не можна зробити, щоб зменшити цю кількість/якість. Інформування та просвітництво громадськості у галузі скорочення відходів, вибіркового збору матеріалів, що переробляються, або створення «моди» на більш довговічну та екологічно чисту продукцію (наприклад, що містить меншу кількість та/або кращу якість пакувальних матеріалів з точки зору відновлення) може суттєво сприяти зміні таких переконань та активізувати участь суспільства у запланованому комплексі поводження з відходами.

- Розвиток допоміжної інфраструктури. Більшість мешканців охоче бере участь у системі роздільного збору відходів. Обов'язковою умовою є забезпечення відповідної та «зручної для учасників» технічної інфраструктури (яка належним чином розташована та забезпечує просте розділення відходів).

Інформаційно-просвітницькі кампанії можна проводити на рівні різних користувачів системи. Перш ніж проводити освітньо-інформаційну кампанію, органи влади повинні чітко визначити, яка інформація буде представлена окремим групам утворювачів відходів.

Домогосподарствам, розташованим у міській місцевості, може знадобитися інша інформація ніж домогосподарствам, розташованим у сільській місцевості.

Враховуючи різні групи користувачів системи поводження з відходами, інформація, що надається ЗМІ, може варіюватися – від газет, місцевих та національних радіо- і телестанцій лекцій та читань у школах, до брошур, Інтернет-інформації (та ряду інших способів).

Участь громадськості в процесі підготовки плану (наприклад, у формі опитувань, нарад тощо або навіть залучення представників місцевої громади до роботи групи з планування) може мати важливе значення для прийняття запропонованих заходів та успіху реалізації місцевого плану управління відходами.

### ***Встановлення пріоритетів при виконанні завдань***

Під час підготовки стратегії та планів реалізації громади/райони повинні скласти перелік пріоритетів для окремих завдань, якщо виявлені проблеми, пов'язані з поведженням з відходами, потребують негайного вирішення.

Пріоритети та часові горизонти для їх реалізації встановлюються та формалізуються в коротко- та довгострокових планах.

Ряд міркувань та факторів, які можуть вплинути на реалізацію плану, описані нижче.

## ***Екологічні проблеми***

Найпоширенішим способом поводження з відходами в Україні є їх видалення, а неправильно спроектований, експлуатований та неадекватно контрольований полігон може бути джерелом значного забруднення.

Тому спочатку можна зосередитись на здійсненні заходів щодо вдосконалення та кращого контролю за управлінням та експлуатацією існуючих полігонів, а вже потім розглядати можливість використання більш досконаліх методів поводження з відходами.

Заходи щодо зменшення впливу існуючих та старих звалищ на навколишнє середовище, а також будівництво нових полігонів є дуже дорогими проектами. Кожна громада/район повинні визначити, який варіант є найбільш дієвим та доступним.



У випадку сміттєспалювальних установок необхідно враховувати низку довготривалих факторів, пов'язаних з їх експлуатацією:

- зменшення кількості утворених відходів (для економічної життєздатності сміттєспалювальні заводи повинні бути спроектовані та експлуатуватися з метою утилізації великої кількості відходів);
- зменшення потреб у зберіганні відходів (спалення зменшує кількість відходів, що вимагає остаточної утилізації, але утворює технологічні відходи, що становлять велику небез-

Зокрема, плани повинні забезпечувати запобігання та переробку відходів, в тому числі сортування та компостування.

### ***Фінансова ефективність***

Більш фінансово ефективні види діяльності (що призводить до більших екологічних вигод на одиницю понесених витрат) повинні мати вищий пріоритет, ніж менш ефективні види діяльності.

Однак, з іншого боку, не слід ігнорувати або відкладати здійснення заходів, що вимагають великих інвестиційних витрат (наприклад, будівництво нових установок), оскільки громади/райони повинні планувати розвиток, фінансування та будівництво таких установок та готувати громаду до необхідності їхнього майбутнього створення.

## ***Економічні аспекти***

Громади/райони повинні розглянути, які пункти плану матимуть значний вплив на економіку. Спершу слід розглянути дії, що зачіпають промисловий та комерційний сектор, а потім дії, що впливають на менш важливі галузі економіки.

Наприклад, місцеві органи влади повинні включити до своїх запланованих заходів будівництво (або співпрацю в будівництві) систем збирання, транспортування, відновлення та утилізації відпрацьованих батарей, акумуляторів, відходів пакування та осадів стічних вод.

При розробці стратегії поводження з відходами громади/райони повинні визначати доступні джерела фінансування, такі як національні фонди на охорону навколишнього середовища та управління водними ресурсами, або зовнішні джерела.

Як правило, дії, що здійснюються громадами/районами, повинні відповідати обласному та національному планам, які, у свою чергу, повинні відповідати національній політиці та законодавству у сфері поводження з відходами.

## ***Графік реалізації***

Графік реалізації повинен бути реалістичним. Після того, як зацікавлені сторони направлять свої коментарі, деталі графіку можна буде уточнити. Наприклад, графік повинен включати такі кроки:

- попередні дослідження,
- підготовка проектів,
- будівництво,
- експлуатація,
- індивідуальні інвестиції (де потрібно),
- підготовка технічних проектів та тендери відповідно до чинних положень щодо тендерів,
- інші юридичні формальності, в тому числі з придбанням нерухомості, укладанням договорів тощо,
- здійснення окремих етапів інвестиційного процесу (будівництво та введення в експлуатацію установки),
- реалізація проекту (поетапно).

Вищезазначені дії слід включати до короткострокового або довгострокового плану дій.

Якщо план управління відходами включає будівництво нових установок, час, необхідний для реалізації програми, буде довшим, ніж за умови використання існуючих установок.

Якщо припустити, що обговорення та переговори тривають один рік, може знадобитися 4 роки, щоб реалізувати систему утилізації зібраних відходів чи побудувати новий об'єкт з відновлення відходів.

## Просвітницька кампанія для громади: формування екологічної обізнаності громадян

Досвід країн, що досягли значних успіхів у сфері поводження з відходами, свідчить, що підвищення рівня обізнаності населення є обов'язковою передумовою для створення стійких систем поводження з відходами. Результат просвітницьких ініціатив може стати відчутним через 5, 10 чи навіть більше років, але без належного навчання населення система поводження з відходами не зможе функціонувати.

У відсутності серед населення культури поводження з відходами в Україні немає нічого дивного. До 1990-х років структура відходів складалася переважно з органічної складової. Ми всі пам'ятаємо баки для відходів у дворах, наповнені залишками продуктів із кухні. Коли ринки країни почали активніше відкриватися для іноземних товарів, частка пакування в структурі відходів стрімко зросла. При цьому увага влади в 1990-ті була прикута до інших питань управління державою, і про необхідність сортування населенню не розповіли. Звідси не усвідомлення наслідків неконтрольованого поводження з відходами.

Більшість людей погодяться, що метою поводження з побутовими відходами є зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей. Однак розуміння цього не виключає негативної поведінки. Чому ж люди сміять? Серед причин, які згадують у дослідженнях на цю тему: відсутність соціального тиску щодо запобігання засміченню, відсутність участі громадськості в системі поводження з відходами, відсутність постійного контролю та відповідальності за порушення, недостатня обізнаність про екологічні наслідки та ефективні методи поводження з відходами.

Саме тому надзвичайно важливо приділяти увагу обізнаності правильного поводження з відходами та підвищенню культури споживання серед населення.

Багато громадян розвинених країн згадають, що їхня екологічна освіта почалася ще в дитячому садочку та початковій школі. Деякі країни ще 15-20 років тому проводили просвітницькі кампанії на державному рівні та спроміглися сформувати менталітет нації у ставленні до екології. Серед таких ініціатив: впровадження сортування відходів за участі дітей у садочках та школах, екологічні лекції, інтеграція теми поводження з відходами у повсякденному житті дітей через мультфільми, книжки, іграшки, залучення дітей до участі в спеціальних екологічних проектах.

Окрім навчання дітей обов'язковою є інформаційно-просвітницька діяльність серед дорослого населення. Комунікація має бути сталою та здійснюватися на національному рівні. Але відсутність такої загальнодержавної програми на даний момент не повинна бути причиною бездіяльності місцевих органів самоврядування щодо просвітництва населення.

Рекомендуємо ухвалити локальні Програми просвітницької діяльності, які включатимуть у себе найбільш ефективні інструменти інформаційної кампанії для конкретної територіальної громади. Це можуть бути:

- просвітницькі уроки та лекції для школярів та студентів;
- організація екологічних вистав для дошкільнят та дітей молодшого шкільного віку;
- ознайомчі поїздки на найближчий полігон твердих побутових відходів, або сортувальну станцію;
- розробка та поширення тематичних матеріалів у форматі відеороликів, методичних матеріалів, листівок щодо раціонального поводження з відходами;
- залучення ЗМІ до поширення інформаційних матеріалів у місцевих медіа;
- співпраця із локальними громадськими організаціями у проведенні інформаційних кампаній;
- залучення бізнес-сектору до просвітницьких ініціатив;
- організація ознайомчих поїздок для зацікавлених сторін на підприємства з переробки побутових відходів в Україні та Європі;
- належне інформування громади про діяльність міста у сфері поводження з твердими побутовими відходами та підвищено рівень обізнаності населення щодо попередження утворенню відходів, повторного використання, роздільного збору, сортування, переробки, компостування органіки тощо.