

СОРТУВАННЯ ТВЕРДИХ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ: ЗАКОНОДАВЧІ АСПЕКТИ І ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ

SORTING OF SOLID WASTE: LEGAL ASPECTS AND PRACTICAL IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Трегубенко Г.П.,

*старший викладач секції державного управління
і права кафедри фінансів і банківської справи
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка*

Хоменко А.С.,

*студентка кафедри прикладної екології та природокористування
Навчально-наукового інституту нафти і газу
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка*

Мищенко А.Ю.,

*студентка кафедри економіки підприємства та управління персоналом
Навчально-наукового інституту фінансів, економіки та менеджменту
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка*

У статті окреслено законодавче регулювання сфери поводження з відходами в Україні з питань екології. Досліджено сортувальний комплекс твердих побутових відходів. Запропоновано вдосконалення нормативної бази щодо системи управління відходами.

Ключові слова: екологія, тверді побутові відходи, сортування, перероблення, утилізація, нормативно-правові акти, європейські принципи.

В статье очерчено законодательное регулирование сферы обращения с отходами в Украине по вопросам экологии. Исследован сортировочный комплекс твердых бытовых отходов. Предложено усовершенствование нормативной базы в системе управления отходами.

Ключевые слова: экология, твердые бытовые отходы, сортировка, переработка, утилизация, нормативно-правовые акты, европейские ценности.

The article outlines legal regulation of waste management of Ukraine on environmental issues. Researched complex sorting of solid waste. The proposed improvement of the regulatory framework in the waste management system.

Key words: ecology, solid domestic waste, sorting, processing, utilization, normative legal acts, european principles.

Постановка проблеми. Україна – одна з країн із найбільшими обсягами накопичення відходів, що є серйозною екологічною проблемою. Завданням, яке постає перед нами, є аналіз нормативної бази з питань поводження з відходами та законодавче врегулювання. Відповідно, актуальним завданням стає поліпшення механізмів державного управління у сфері безпеки поводження з твердими побутовими відходами, що сприятиме подоланню протиріч у відповідних нормативно-правових актах, розмежуванню повноважень, запозиченню досвіду передових країн з метою докорінної зміни поглядів на стан безпеки поводження з твердими побутовими відходами.

Стан дослідження. Питання належного управління відходами досліджувалось такими вченими та фахівцями-практиками, як І. Андрощук, О. Бондар, І. Вепренцев, Г. Виговська, А. Воробійов, А. Ліфшиц, В. Семенов, Т. Чугунова, М. Шафоростова, В. Шевчук, В. Мищенко та інші науковці.

Мета статті – аналіз і вдосконалення законодавчої бази України у сфері поводження з відходами з метою раціонального використання та збереження навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. До 1998 р. в Україні законодавчі норми у сфері поводження з відходами мали фрагментарний характер. Вони не охоплювали всієї системи поводження з відходами, не визначали достатньою мірою функції державних органів і суб'єктів господарювання щодо поводження з відходами, не передбачали належних стимулів до розширення сфери їх утилізації, посилення відповідальності за порушення природоохоронних та інших вимог [1].

У сучасному національному законодавстві України відображено світові підходи до поводження з відходами. Наразі основою законодавства України у сфері управління відходами є Закони України: «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» (1994 р.), «Про відходи» (1998 р.).

З прийняттям 5 березня 1998 р. Закону України «Про відходи» країна стала на шлях загальносвітової практики законодавчого врегулювання відносин у сфері поводження з відходами. Цим Законом України визначено основні принципи державної політики щодо відходів, правові, організаційні й економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням (зменшенням) утворенню відходів і їх негативним впливом на навколишнє середовище, перевезенням, утилізацією та захороненням. Упровадження Закону України «Про відходи» започатковує новий етап формування системи управління відходами з урахуванням сучасних світових напрацювань, яка включає поєднання адміністративних та економічних методів. Адміністративні методи управління відображено в розробленні й упровадженні низки нормативних документів із різних напрямів діяльності щодо поводження з відходами. Вони передусім стосуються врегулювання таких питань: розроблення, затвердження й перегляд лімітів на утворення та розміщення відходів, ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення й утилізації відходів, ведення реєстру місць видалення відходів, виявлення й облік беззахайних відходів, ведення державного обліку та паспортизації відходів, установлення дозвільного порядку здійснення операцій з

токсичними й окремими видами відходів як вторинною сировиною; встановлення згідно з чинним законодавством відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами.

Закон України «Про відходи» регулює відносини у сфері поводження в основному з твердими відходами й не поширюється на інші види відходів: стічні води, газоподібні викиди, радіоактивні відходи. Він визначає повноваження всіх рівнів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з твердими (промисловими й побутовими) відходами в Україні. Цей Закон регулює відносини, пов'язані з утворенням, збиранням і заготівлею, перевезенням, зберіганням, обробленням (або переробкою), утилізацією, виділенням, знешкодженням і захороненням відходів, як тих, що утворилися в Україні та які перевозять через її територію, вивозять із неї, так і тих, що ввозять в Україну як вторинну сировину, перевозять, обробляють та утилізують [2].

Порядок виявлення й обліку таких безхазяйних відходів визначено Кабінетом Міністрів України (Постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1998 р. № 1217).

Стаття 22 Закону України «Про відходи» передбачає створення інституту «Спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами», зокрема Центрального органу виконавчої влади у сфері поводження з відходами та його органів на місцях. Закон покладає на цей орган досить широкі повноваження й відповідальність, але такої структури ще не створено. Тому в Україні немає належної координації діяльності у сфері поводження з відходами, а обов'язки щодо такої діяльності розпоршені між різними органами влади, для яких вона не є пріоритетом. Не сформовано ринковий механізм поводження з відходами як вторинними ресурсами, відсутня підтримка використання в Україні власних і світових наукових розробок і технологій перероблення відходів [3].

Перевагою Закону України «Про відходи» є те, що він започаткував відмову від звуженого поняття «токсичні відходи» й перехід на загальноєвропейський (і світовий) стандарт «небезпечні відходи». Водночас задекларовані європейські засади державної політики щодо поводження з відходами. Услід за цим в Україні за прикладом низки країн зроблено спробу розробити додатково окремий закон про небезпечні відходи (1999 р.). Але вже на етапі першої редакції думка законодавців схилилася до того, щоб урегулювати відповідні питання шляхом доповнення (зміни) базового закону. Саме результатом цих зусиль стала нова редакція статті 34 («Вимоги щодо поводження з небезпечними відходами») та деяких інших статей Закону України «Про відходи», що були схвалені в процесі прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відходів» (від 7 березня 2002 р. № 3073-III).

Натепер законодавчо не створені дієві механізми визначення нормативів плати за утворення відходів, які б мали стимулювати виробників.

Закон України «Про відходи» проголошує «організаційно-економічні заходи щодо забезпечення утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення», зокрема «надання суб'єктам підприємницької діяльності, які утилізують, зменшують обсяги утворення відходів і впроваджують у виробництво маловідходні технології відповідно до законодавства податкових, кредитних та інших пільг; надання податкових, кредитних та інших пільг суб'єктам підприємницької діяльності, які здають відходи як вторинну сировину та збирають і заготовляють такі відходи; надання можливості залишати частину коштів від платежів за розміщення відходів на фінансування заходів щодо утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення відповідно до обґрунтованих інвестиційних проектів і програм». Усі ці важелі на практиці не задіяні.

Отже, на підставі аналізу виконання тільки одного Закону України «Про відходи» можна зробити загальний висновок про майже повсюдне невиконання прогресивних положень законодавчих актів щодо поводження з відходами [3].

На фоні вищезазначених проблем одним із найважливіших кроків у розвитку законодавчої бази сфери поводження з відходами можна вважати прийняття Закону України «Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням» (від 1 липня 1999 р.) і Закону України «Про загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» (від 14 вересня 2000 р. № 1947-III).

Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва й Мінекоресурсів України від 12 лютого 2001 р. № 27/44 затверджено Ліцензійні умови провадження діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, якими встановлюються кваліфікаційні, організаційні, технологічні й інші вимоги для провадження діяльності щодо небезпечних відходів. За погодженням із Міністерством охорони здоров'я України Мінприроди затверджено Перелік підприємств та спеціалізованих установ, яким дозволено здійснення робіт щодо переробки, утилізації, знищення або подальшого використання вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції, який значною мірою стосується небезпечних відходів. Основи законодавства України про охорону здоров'я передбачають забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя територій і населених пунктів. В Україні встановлені єдині санітарно-гігієнічні вимоги до планування й забудови населених пунктів; будівництва й експлуатації промислових та інших об'єктів; очищення й знешкодження промислових і комунально-побутових відходів, сміття; утримання й використання житлових, виробничих і службових приміщень; виробництва, використання, зберігання, транспортування й захоронення радіоактивних, отруйних і сильнодіючих речовин, а також до іншої діяльності, що може загрожувати санітарно-епідеміологічному благополуччю територій і населених пунктів [4].

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (2004 р.) визначає комунальні послуги як результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреб фізичної та юридичної особи, зокрема пов'язаної з вивезенням побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), на місцеві держадміністрації в рамках, визначених Конституцією й законами України, покладено державний контроль за виконанням на відповідних територіях санітарних і ветеринарних правил, за збиранням, утилізацією та захороненням промислових, побутових та інших відходів, виконанням правил благоустрою.

Законом України «Про місцеве самоврядування» (1997 р.), а саме ст. 30, визначаються повноваження у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту й зв'язку. Виконавчі органи сільських, міських рад мають власні повноваження щодо вирішення питань збирання, транспортування, утилізації й знешкодження побутових відходів.

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (2000 р.) визначає види діяльності у сфері поводження з відходами, що підлягають ліцензуванню: збирання, первинне оброблення відходів і брухту дорогоцінних металів і коштовного каміння; збирання, заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини; операції у сфері поводження з небезпечними відходами.

Кодекс України «Про надра» (1994 р.) у ст. 14 передбачає серед інших видів використання надр передачу їх у

користування для захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод.

Земельний кодекс України (2001 р.) у ст. 61 передбачає обмеження у використанні земельних ділянок прибережних захисних смуг уздовж рік, біля водойм і на островах для організації звалищ сміття, гноєсховищ, нагромадження рідких і твердих відходів виробництва, цвентарів, скотомогильників, полів фільтрації тощо.

Закон України «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.) у ст. 20 передбачає виконання вимог до охорони атмосферного повітря від забруднення промисловими, побутовими й іншими відходами:

- складування, розміщення, зберігання або транспортування промислових і побутових відходів, що забруднюють атмосферне повітря, допустиме лише за наявності спеціального дозволу за умови виконання нормативів екологічної безпеки;

- забороняється спалювати зазначені відходи на території підприємств, установ та організацій і населених пунктів, за винятком випадків, коли для цього використовуються спеціальні установки й дотримуються вимог з охорони атмосферного повітря.

Особливості відносин, що виникають у процесі операцій з металобрухтом – найважливішою стратегічною та енергоощадною сировиною для металургійного виробництва, регулює Закон України «Про металобрухт» (1999 р.). Цей Закон спрямований на захист інтересів вітчизняної металургійної галузі й гарантування екологічної безпеки навколишнього середовища в процесі утворення, збирання й використання брухту [2].

Натепер до законодавчо-нормативної бази, яка регулює сферу поводження з відходами в Україні, входять 34 закони України, 56 нормативно-правових актів на рівні Президента, Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, понад 100 інших (адміністративних, економічних, еколого-технічних, програмних) регулятивних актів і стандартів і, зокрема, міжнародні документи два- та багатосторонньої домовленості.

У межах загальної класифікаційної структури нормативних документів окрему групу становлять стандарти. Вони є складниками загальної системи регламентів і водночас складниками екологічних і ресурсних стандартів. Стандарти встановлюють вимоги, котрі повинні застосовуватись у нормативних документах, що стосуються всіх стадій «життєвого» циклу продукції.

З 1 січня 1998 р. в Україні почали діяти міжнародні стандарти серії ДСТУ ISO 14000. Вимоги цих стандартів поширюються на будь-які організації, органи, підприємства, що розташовані на території України, незалежно від форм власності. У цих стандартах проблема управління відходами розглядається як складова частина системи управління якістю навколишнього середовища.

Безумовно, добровільне (навіть суто формальне) впровадження цих стандартів підприємствами буде мати певні позитивні наслідки, хоча б на рівні систематизації наявних даних та уявлень про комплекс необхідних заходів. Разом із цим як вітчизняними, так і закордонними спеціалістами висловлюються серйозні застереження проти автоматичного копіювання системи підходів ISO 14000.

Українськими фахівцями, зокрема В. Міщенко, виділяється низка основних проблем законодавчо-нормативного регулювання, які залишаються не вирішеними й сьогодні [5]:

- нерозвинутість регулятивного та організаційно-економічного механізму стимулювання підприємницької діяльності;

- невідповідність за концептуальними засадами системи платежів за утворення та розміщення відходів європейській практиці;

- нерозробленість порядку зберігання небезпечних відходів на території підприємств, який передбачено Законом України «Про відходи»;

- невизначеність засад класифікації, номенклатури небезпечних відходів;

- відсутність порядку зарахування відходів до категорії небезпечних і відповідної методики;

- недостатній рівень реформування системи державного статистичного обліку відходів.

На цьому фоні розбіжності в поглядах і неузгодженість позицій Міністерства охорони навколишнього природного середовища та Держкомстату щодо реформування системи обліку відходів гальмують удосконалення статистики відходів і статистичної номенклатури в Україні, прийняття розробленого нового класифікатора тощо.

Окремою серйозною проблемою нормативно-правового регулювання поводження з відходами в Україні є офіційно затверджена розрахункова методика визначення класу небезпечності відходів на підприємствах, установлена державними санітарними нормами [6]. Ця методика стосується лише однієї властивості відходів – токсичності – і містить недостатньо даних для ідентифікації низки відходів. Такі підходи важко застосувати, зокрема, до комунальних (побутових) відходів, медичних, сільськогосподарських тощо.

У зарубіжній практиці до небезпечних відходів висуваються надзвичайні вимоги. Під контроль беруться всі об'єкти утворення і транспортування таких відходів. Кожен виробник повинен отримати ідентифікаційний номер. Строк зберігання відходів у суб'єкта-утворювача (на території підприємств) не повинен перевищувати 28 днів (у Великій Британії) чи 90 днів (у США). В іншому випадку передбачається спеціальний дозвіл. Будь-які винятки із цього порядку за показником того чи іншого мінімального обсягу утворення відходу, як правило, відсутні (у США відповідна норма становить 100 кг на місяць) [3].

Виходячи з вищеперелічених проблем у сфері відходів і самого процесу її становлення, українські фахівці виділили такі найбільш актуальні завдання розвитку законодавчо-нормативної бази [5]:

- а) визначення основних принципів державної політики у сфері поводження з відходами та відповідного правового регулювання відносин у цій сфері;

- б) визначення основних умов, вимог і правил щодо екологічно безпечного поводження з відходами;

- в) розроблення системи заходів, пов'язаних з організаційно-економічним стимулюванням ресурсозбереження, спрямованих на мінімізацію утворення відходів і розширення їх використання в господарській діяльності.

Ураховуючи євроінтеграційну спрямованість екологічної політики України, Верховна Рада України (Постанова «Про стан виконання законодавства в сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 6 жовтня 2005 р. № 2967-IV) [6] виділила такі **напрями вдосконалення законодавства**, які залишаються актуальними й сьогодні:

- приведення у відповідність до європейської практики;

- запобігання утворенню відходів і зменшення обсягів їх утворення;

- реалізація принципу відповідальності виробника за збирання й перероблення;

- формування в Україні ринкового механізму поводження з відходами як вторинними ресурсами;

- стимулювання притоку інвестицій у сферу поводження з відходами;

- установлення нормативів платежів, що стимулюють збирання та утилізацію використаних тари й упаковки;

- здійснення державного нормування рівня перероблення окремих видів відходів;

- посилення відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами;

- реалізація практики надання допомоги підприємствам зі збирання та перероблення відходів;

- економічне стимулювання збільшення обсягів виробництва товарів і продукції, що виготовляються з відходів або з їх використанням;
- забезпечення підвищення ефективності використання природної сировини.

В умовах змін законодавства постає завдання щодо сортування сміття.

Сьогодні в Україні є декілька компаній, які під замовлення виготовляються сміттесортувальні комплекси. Модель такої лінії можна побачити на рис. 1.



Рис. 1. Модель лінії щодо сортування твердих побутових відходів

На прикладі однієї з наявних ліній можемо розглянути алгоритм роботи комплексу. Сортувальний комплекс твердих побутових відходів (далі – ТПВ) передбачає відбір зі сміття цінної вторинної сировини, його пресування і складання з подальшою відправкою на кінцеві пункти перероблення. ТПВ надходять у приймальне відділення, після чого йде рівномірна його подача на транспортери в кімнату первинного відбору габаритного сміття вручну. З кімнати ТПВ надходять на барабанный сепаратор, де відбувається розривання поліетиленових пакетів, просіювання дрібної фракції та органічного сміття. Під сепаратором знаходиться транспортер відведення дрібної фракції для подальшого пресування. З барабанного сепаратора відібрана сировина подається на транспортери відбору корисної фракції, де знаходиться магнітний сепаратор. Кожен робочий відбирає один або декілька видів вторинних відходів. Відсортовані відходи опускаються в контейнери для подальшого перероблення. Уже відсортоване сміття можна передавати на подальше перероблення.

Висновки. Отже, Україна має значний потенціал для розширення участі приватного сектора в усіх галузях поводження з побутовими відходами, органи державної влади мають заохочувати й полегшувати участь бізнесу в наданні послуг з утилізації побутових відходів. Державно-приватне партнерство дуже добре зарекомендувало себе в країнах-членах ЄС, існує багато його моделей. Нині спостерігається значний інтерес з боку приватного сектору до інвестиційних можливостей у сфері поводження з побутовими відходами, тому потенціал механізмів партнерства варто всебічно вивчати позитивним і неупередженим чином.

Отже, на прикладі законодавчої бази Європейського Союзу ми маємо вдосконалювати й власну базу на основі таких європейських принципів: запобігання виникненню відходів; правильне їх сортування; повторне перероблення або перетворення в джерело енергії; правильна утилізація вже переробленого сміття. Ми вже зробили один крок щодо вирішення цього питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80/page>.
2. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. Редакція від 18 грудня 2017 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98>
3. Побутові відходи в Україні та ЄС: обсяги та стан поводження. URL: <http://edclub.com.ua/analityka/pobutovi-vidhody-v-ukrayini-ta-yes-obsyagy-ta-stan-povodzhennya>.
4. Державні санітарні правила та норми ДсанПіН 2.2.7.029-99 «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення».
5. Міщенко В.С. Нормативно-правове та інституційне забезпечення управління відходами в Україні / Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. Київ, 2005.
6. Змінюючи нашу поведінку. Стратегія поводження з побутовими відходами в Україні. Changing Our Behaviour – A Municipal Waste Strategy for Ukraine. URL: <https://eco.kiev.ua/assets/files/Dod.1.-Pobutovi-vidhodi.pdf>.