ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

УДК 504.064

DOI <https://doi.org/10.32846/2306-9716/2021.eco.4-37.21>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИВЕЗЕННЯ ПОБУТОВИХ ВІДХОДІВ УСТАНОВАМИ, ПІДПРИЄМСТВАМИ, ОРГАНІЗАЦІЯМИ, ЩО ВХОДЯТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Біушкін О.І.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
вул. Василя Липківського, 35, 03035, м. Київ

Biushkin@mepr.gov.ua

Відзначено актуальність вирішення проблеми значного накопичення відходів у зв'язку з відсутністю результативної системи заходів, орієнтованих на зменшення негативних впливів на екологію країни. Охарактеризовано ситуацію з кількістю відходів в Україні порівняно з ситуацією в Європейському Союзі. Розглянуто недостатнє охоплення населення послугами з вивезення побутових відходів. Визначено проблеми наявності великої кількості незаконних звалищ і відсутності ефективної боротьби зі злочинами у сфері екологічного законодавства на рівні державного регулювання. Зауважено на змінах у термінології екологічного законодавства, що стосуються вивезення побутових відходів, та можливих варіантах цих змін за поточної ситуації. Охарактеризовано три системи вивезення відходів, які утворюються та накопичуються в населеному пункті, з оцінкою їхньої ефективності та сфери застосування. Відзначено масштаб впливу різноманітних підходів до вивезення відходів на екологічну ситуацію в регіоні. Розкрито проблематику транспортування таких побутових відходів, як акумулятори, батарейки та лампи, що мають підвищений рівень екологічної небезпеки. Відзначено невирішеність проведення якісної сертифікації та рекультивації сміттєзвалищ і вплив цієї проблеми на вивезення побутових відходів. Вказано на відсутність стимулів для суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування переробляти відходи для мінімізації обсягів вивезення побутових відходів. Охарактеризовано позитивні заходи щодо вирішення ситуації з вивезенням побутових відходів завдяки ухваленню Закону «Про поводження з відходами» та формуванню пропозиції про запровадження служби збору сміття для надання окремої комунальної послуги на фоні неправильного формулювання норми і процедури укладання договору на вивезення побутових відходів в українському законодавстві. *Ключові слова:* екологія, побутові відходи, транспортування, сміттєзвалище, договір.

Problematic issues regarding the removal of household waste by institutions, enterprises, organizations within the scope of management of central executive bodies. Biushkin O.

The problematic issues related to the removal of household waste by institutions, enterprises, organizations, which fall under the responsibility of the management of central executive bodies. The urgency of solving the problem of significant waste accumulation due to the lack of an effective system of measures aimed at reducing the negative impact on the country's environment is noted. The situation with the amount of waste in Ukraine in comparison with the European Union is described. Insufficient coverage of the population with household waste removal services is considered. The problem of the presence of a large number of illegal waste landfills and the lack of effective fight against crimes in the field of environmental legislation at the level of state regulation is noted. Changes in the terminology of environmental legislation related to the removal of household waste and possible variants of these changes to the current situation are noted. Three systems of waste removal, which are formed and accumulated in the settlement with the assessment of their efficiency and scope, are characterized. The scale of the impact of various approaches to waste disposal on the environmental situation in the region is noted. The problems of transportation of such household waste as accumulators, batteries and lamps with a high level of environmental hazard are mentioned. The unsolved issue of the qualified certification and recultivation of waste landfills and the impact of this problem on the removal of household waste are noted. There is a lack of incentives for businesses and local governments to recycle waste in order to minimize the removal of household waste. Positive measures are noted in resolving the situation with household waste disposal due to the adoption of the Law on Waste Management and the formation of a proposal to introduce a garbage collection service to provide a separate utility service, against the background of incorrect wording and procedure for concluding a contract for household waste disposal in Ukrainian legislation. *Key words:* ecology, household waste, transportation, waste landfill, contract.

Постановка проблеми. Значна кількість накопичених в Україні відходів та відсутність ефективних заходів, спрямованих на запобігання їх утворенню, на сприяння утилізації і захороненню, поглиблюють екологічну кризу та гальмують розвиток національної економіки. Така ситуація вимагає створення

і належного функціонування загальнодержавної системи для запобігання утворенню з метою збирання, переробки та утилізації відходів, враховуючи поточну екологічну ситуацію. Це повинно стати нагальним завданням навіть за умов порівняно обмежених економічних можливостей як держави, так

і основних виробників відходів. Таким чином, єдиний можливий спосіб вирішення ситуації – це створення комплексної системи поводження з відходами.

Актуальність дослідження. Питання, яке потребує термінового вирішення, полягає в необхідності зниження критичності ситуації, що виникла у зв'язку з утворенням, накопиченням, зберіганням, переробкою, утилізацією та захороненням відходів і характеризується подальшим розвитком екологічних загроз. Проблема відходів в Україні є особливо масштабною та значною як через домінування ресурсомістких технологій багатовідходного виробництва у національній економіці, так і через відсутність адекватної реакції на її виклики впродовж тривалого часу. Значні масштаби використання ресурсів, енергетичної та сировинної спеціалізації національної економіки разом із застарілою технологічною базою визначають і продовжують окреслювати високі темпи утворення та накопичення відходів. Такі обставини призводять до поглиблення екологічної кризи і загострення соціально-економічної ситуації у суспільстві та потребують реформування і розвитку з урахуванням внутрішнього й міжнародного досвіду всієї правової та економічної систем, що регулюють використання природних ресурсів загалом і поводження з відходами зокрема. Проблема відходів є однією з ключових екологічних проблем і важливою з точки зору ресурсів.

Зв'язок авторського доробку із важливими науковими та практичними завданнями полягає у необхідності розробки теоретично обґрунтованого методичного інструментарію дослідження ефективності процесу вивезення побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективне вирішення екологічних й економічних проблем України, перспектив її соціального розвитку можливе лише за умови визначення основних напрямів та розв'язання основних завдань з реалізації державної політики у сфері вивезення побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади. Комплекс питань, пов'язаних із поводженням з побутовими відходами, вивчали і досліджували такі вчені: О.Р. Попович, О.Р. Ярема, В.М. Лапицький, О.О. Борисовська, О.М. Катічев, О.П. Ігнатенко, К.Г. Любешкіна, та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених проблематиці надмірної кількості відходів та стратегіям вирішення зазначеної ситуації, ґрунтовних, системних досліджень, присвячених конкретно вивезенню побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади,

не визначено, тому при написанні цієї статті акцент зроблено саме на чинну нормативно-правову базу.

Новизна представлених у дослідженні результатів наукової роботи полягає в обґрунтуванні, окресленні та аргументації актуальних проблем вивезення побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади.

Методологічне або загальнонаукове значення. Результати наведеного у статті дослідження дозволяють реалізувати діяльнісний підхід до вирішення проблеми вивезення побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади, враховуючи загальнодержавні та регіональні тенденції. Використання подібного підходу до окреслення проблематики дослідження є важливою умовою визначення можливих шляхів покращення поточної ситуації як сфери наукового пізнання.

Виклад основного матеріалу. Проблема поводження з відходами існує в усіх країнах світу. Кількість побутових відходів, що утворюються людиною, зростає з кожним роком, і поки що неможливо змінити напрям цієї динаміки. Так, резидент ЄС має 489 кг відходів на рік. А на громадянина України за різними методами розрахунку в середньому припадає від 230 до 330 кг на рік. Різна кількість відходів у країнах пов'язана із загальним рівнем доходів людей, а також з особливостями способу життя, кліматом тощо.

Незважаючи на менший обсяг, показники ефективності поводження з відходами в Україні, на жаль, не на користь українців. І це стосується не лише сфер роздільного збирання та обробки сміття, а й загальнодержавної ситуації. Наприклад, 22% населення України взагалі не охоплено послугами з вивезення побутових відходів. І навіть там, де є відповідна інфраструктура, виникають інші проблеми, наприклад, несанкціоновані звалища.

У 2019 р. було виявлено близько 27 тис. таких незаконних звалищ. І проблема полягає не лише в цій цифрі, а й у тому, що держава не в змозі ефективно боротися зі злочинами у сфері екологічного законодавства. Однак проблеми України не є унікальними. Більшість країн, які успішно побудували сектор поводження з відходами, розпочинали свій шлях із нинішнього стану України [3].

Якщо раніше послуга називалася «вивезення побутових відходів», то наразі в усіх офіційних документах назву замінено на «поводження з побутовими відходами». Така зміна формулювань пов'язана зі спробою змінити ситуацію з побутовими відходами, яка в Україні набула катастрофічних масштабів, та окреслює дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, сприяння їх збиранню, транспортуванню, сортуванню, зберіганням, обробці, утилізації [1]. Відповідно, якщо раніше потрібно було лише

звільнити прибудинкову територію від накопичених відходів у сміттєзбиральниках, які обслуговують житлові будинки, то зараз планується залучення компаній до обслуговування будівель, що також зможуть забезпечити переробку сміття.

Існують три системи вивезення відходів, що утворюються та накопичуються в населеному пункті: сплавні, експортні та змішані.

Система сплавів використовується у повністю каналізованих населених пунктах, де рідкі та частково дрібні тверді відходи зливаються до очисних споруд за допомогою системи труб. Цей спосіб видалення рідких і частково дрібних твердих відходів називається каналізацією. Решту твердих відходів вивозять спеціальними автомобілями.

Система видалення використовується в населених пунктах без каналізації. При цьому рідкі та тверді побутові відходи вивозяться на місця утилізації й утилізуються спеціальними транспортними засобами. Такий спосіб видалення твердих відходів називається очищенням, а рідких – відновленням.

Змішана система використовується в частково каналізованому населеному пункті. За такої системи рідкі відходи видаляються з каналізаційної частини населеного пункту за допомогою каналізаційної мережі, з не з каналізаційної частини – за допомогою каналізаційного транспорту, а всі тверді відходи видаляються транспортом для санітарного очищення.

Таким чином, для всіх систем вивезення відходів у всіх населених пунктах характерне вивезення твердих відходів, тобто використовується експортна система санітарії.

У сучасних населених пунктах за наявності каналізації всі рідкі відходи сплавляються. Після нейтралізації вони потрапляють переважно до поверхневих вод. У разі застосування системи експорту рідкі та тверді відходи нейтралізуються переважно у ґрунті. Тому питання гігієнічних вимог під час збирання, вивезення, утилізації рідких і частково дрібних твердих відходів у системі сплавів (каналізації) розглядається в розділі про санітарний захист водних об'єктів. Ці ж питання в умовах експортної системи висвітлюються у розділі про санітарну охорону ґрунту [4].

Перевізники успішно видаляють пластикові пляшки, папір та скло. Ситуація з небезпечними відходами (електроніка, люмінесцентні та енергозощаджувальні лампи, акумулятори) набагато складніша: збирання небезпечних відходів потребує ліцензування. А перевізники, які вивозять побутове сміття, не мають таких ліцензій. У Львові є компанії, які приймають електроніку на переробку за додаткову плату. Те саме – і з використаними освітлювальними елементами, хоча ці послуги досить дорогі. Контейнери для збору батарейок планується розмістити в дитячих садах, школах, вищих закладах освіти, житлових масивах. Проте така практика на сьогодні є виключно поодиноким та не носить

системний характер. Сміттєвози візьмуть ці контейнери безкоштовно.

Існує проблема з вивезенням акумуляторів для подальшої переробки, оскільки в Україні немає жодного заводу, який утилізує відпрацьовані батареї. Обсяг утилізованого біогазу в 2020 р. склав 64,0 млн м³ (50% метану). Обсяг виробленої електроенергії у 2020 р. – 112,3 ГВт-год. Однак кількість перевантажених сміттєзвалищ становить 261 одиницю (4,3%), а 868 одиниць (14%) не відповідають стандартам екологічної безпеки.

Неналежними є роботи з сертифікації та рекультивації сміттєзвалищ. З 1 542 звалищ, які потребують сертифікації, 93 були фактично сертифіковані у 2020 р. (а взагалі потребують сертифікації 23,9% від загальної кількості сміттєзвалищ) [7]. орієнтовані на звалища та/або природні звалища, більшість з яких не відповідають вимогам екологічної безпеки, мають низький технологічний рівень, обмежені підходи до прийняття комплексних управлінських рішень та фінансових ресурсів; мають низький рівень впровадження інноваційних технологій. Це все здійснює безпосередній вплив на питання вивезення, оскільки кінцева точка маршруту є не фіксованою на унормованому законодавчому рівні.

Низькі тарифи на послуги з утилізації відходів не створюють стимулів для суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування до переробки відходів, які потенційно можуть бути передані у комерційний обіг. Розвиток роздільного збирання та переробки відходів є невід'ємною частиною підвищення ефективності використання природних ресурсів та переходу до сталої економіки [6] усіма зацікавленими сторонами: центральними та місцевими органами влади, громадськістю, міжнародними партнерами і волонтерами. Отже, це може стати основою для зміни формату вивезення побутових відходів та їх подальшої долі.

Незважаючи на те, що такий діалог тільки починається, вже можемо спостерігати позитивні зміни, наприклад, роботу над ухваленням Закону України «Про поводження з відходами» [2]. Його основні завдання – забезпечення законодавчого та нормативного регулювання відносин у сфері поводження з відходами з урахуванням вимог європейських директив, поліпшення стану навколишнього середовища, створення інфраструктури та сприяння інвестиціям.

Доцільним є запровадження служби збирання сміття для надання окремої комунальної послуги. При цьому її слід вилучити зі списку послуг з обслуговування будинків та прилеглих територій. Це рішення дозволить спростити процес надання житлово-комунальних послуг відповідно до законодавства. Тарифна політика не зміниться. Тобто послуга вивезення сміття буде відокремлена від вартості житлово-комунальних послуг. Це справедливо, адже сьогодні вивезення сміття ґрунтується на кількості жителів на норму утворення побутових відходів,

тобто розраховується на будинок, а потім ділиться на квадратні метри. Відповідно, мешканці житлових будинків платять за квадратний метр, а не за фактичне накопичення відходів.

Щодо проблемних питань, то слід зазначити, що законодавством України визначено норму, яка наразі формулюється неправильно, а саме, відповідно до ст. 35-1 Закону «Про відходи» [1], власники або орендарі джерел побутових відходів, землі укладають угоди з юридичною особою, визначеною підрядником для вивезення побутових відходів, оплачують такі послуги і забезпечують роздільне збирання твердих побутових відходів. Збір та вивезення побутових відходів у межах певної території здійснюється юридичною особою, уповноваженою місцевою владою на конкурсних засадах у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, спеціально обладнаними транспортними засобами [1]. Це правило передбачає, що споживачі укладають договори з юридичною особою, яка є виконавцем. Виникає питання, чи може бути виконавцем ФОП, адже згідно з нормою це однозначно юридична особа. Більше того, це правило вказує на те, що споживач повинен укласти договір із підрядником, який виграв тендер на відповідній території, але існує порушення принципу вільного вибору підрядників. Відповідно, ця норма не може функціонувати належним чином, оскільки порушується принцип диспозитивності.

Відповідно до законодавства України про відходи відповідальність насамперед лежить на їх власників. Існує велика проблема у відсутності механізму впливу на власників відходів, які відмовляються підписувати угоду про збирання та утилізацію побутових відходів. Через відсутність договору на збирання та вивезення відходів, які досі потрапляють у сміттєві контейнери, призначені для населення, неможливо визначити кількість відходів, що утворюються цими організаціями.

Для підвищення якості державної політики та державного управління потрібні не тільки суттєві і структурні зміни, а й значне підвищення функціональної ефективності їх реалізації. У зв'язку з цим виникає необхідність формування багаторівневої (держава – регіон – спільнота – особа) програми заходів щодо забезпечення ефективного державного управління цією сферою громадської діяльності у законодавчому, організаційному, функціональному та громадському аспектах контролю.

Впровадження в Україні сучасної системи поводження з побутовими відходами має покращити екологічну ситуацію та санітарний стан населених пунктів, мінімізувати відходи, викиди забруднювальних речовин в атмосферу, зменшити забруднення ґрунтів, стимулювати впровадження системи роздільного збирання твердих побутових відходів, сприяти підвищенню екологічної культури населення, підвищити контроль за рекультивацією сміттєзвалищ,

збільшити будівництво сортувально-переробних комплексів з енергонезалежними носіями (з енергоблоками для виробництва електроенергії та тепла) [5].

Крім того, необхідно активніше працювати зі спільнотою, щоб укласти договори на вивезення сміття. Є можливість значно скоротити кількість несанкціонованих звалищ поза населеним пунктом або на його околицях, але комунальним службам необхідно забезпечити максимальну регулярність збирання сміття, яке накопичується на контейнерних майданчиках. Громада та засоби масової інформації також повинні долучитися до цієї роботи.

На жаль, можливості засобів масової інформації та інтернет-ресурсів не використовуються на повну силу. В Європі одним із обов'язкових податків є податок на сміття. Такого в Україні немає. Тому кожен громадянин й організація повинні розуміти, що за вироблене сміття і за його вивезення повинні бути заплачені гроші [8].

Головні висновки. Система вивезення побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади, недосконала. Відсутність співпраці з органами державної санітарно-епідеміологічної служби та охорони навколишнього середовища не забезпечує достатнього контролю за санітарним станом територій, а також збирання і вивезення побутових відходів. Ефективне вирішення комплексу питань, що стосуються поводження з побутовими відходами, можливе лише за умови, якщо реалізуються основні напрями і завдання державної політики у сфері поводження з відходами, визначені Програмою поводження з твердими побутовими відходами в Україні, яка повинна враховувати сучасний стан економіки країни, перспективи її суспільного розвитку. Дотримуючись чіткої стратегії, необхідно покращити екологічний розвиток України. Для цього слід зменшити шкідливий вплив побутових відходів на довкілля та здоров'я людей; створити умови для очищення населених пунктів від забруднення побутовими відходами; забезпечити виробництво додаткової товарної продукції за допомогою утилізації ресурсомістких компонентів побутових відходів; впроваджувати нові технології у сфері поводження з побутовими відходами; покращити якість обслуговування населених пунктів у сфері поводження з побутовими відходами; перетворити сферу поводження з побутовими відходами на самоокупну та прибуткову галузь комунального господарства.

Перспективи використання результатів дослідження. Представлені результати дослідження та зроблені висновки повинні бути враховані у плануванні державної і регіональної політики з метою вирішення актуальної екологічної проблеми з вивезення побутових відходів установами, підприємствами, організаціями, що входять до сфери управління центральних органів виконавчої влади.

Література

1. Про відходи : Закон України (зі змінами від 13 квітня 2020 р.) № 554-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 37. Ст. 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр#Text>.
2. Про управління відходами : Закон України від 3 червня 2020 р. № 2207-1-д. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/LI02286A?ap=99>.
3. Із третього світу в перший. Реформа управління відходами в Україні. Грудень, 2020. URL: <https://www.pwc.com/ua/en/survey/2020/waste-management.pdf>.
4. Методичні рекомендації для студентів з навчальної дисципліни «Гігієна та екологія». URL: https://doctrina.space/subjects/hygiene/2/12%20ОЦІНКА_ГРУНТУ.pdf.
5. Радченко Л.М. Державне управління з проблеми твердих побутових відходів у сучасних умовах європейської інтеграції України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 8. С. 125–129.
6. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. : розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 р. № 820-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170820.html.
7. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2020 рік. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sfery-povodzhennya-z-pobutovymy-vidhodamy-v-ukrayini-za-2020-rik-2/>.
8. У Пирятині вирішують проблеми зі збору та вивезення твердих побутових відходів. URL: <https://np.pl.ua/2016/08/u-pyryatyni-vyrishuyut-problemy-zi-zboru-ta-vyvezennya-tverdyh-pobutovyh-vidhodiv/>.