

**Р.І. Байцар, Х.І. Денко**  
 Національний університет “Львівська політехніка”  
 кафедра метрології, стандартизації та сертифікації

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ**

© Байцар Р.І., Денко Х.І., 2009

**Розглянуто основні проблеми системи управління твердими побутовими відходами (ТПВ). Наведено порівняльний аналіз вітчизняного та європейського законодавства в частині ТПВ для стимулювання господарської діяльності у цій сфері.**

**The main problems in the system of solid waste control have been covered. The comparative analysis of home and European legislation in the sphere of domestic solid waste has been carried out.**

**Основні проблеми системи управління ТПВ.** Неминучим результатом життєдіяльності людини є генерування відходів. Стрімке кількісне та якісне зростання відходів, що утворюються практично на всіх стадіях виробництва та споживання матеріальних благ, негативно впливає на екологічну ситуацію. Кожні п'ять років кількість ТПВ в індустріально розвинених країнах світу зростає в середньому на 10 %, тому сьогодні благополуччя і саме існування суспільства залежать від вирішення проблеми ТПВ [1].

Пересічний мешканець Європи щороку залишає після себе приблизно 300 кілограмів сміття, і це не враховуючи відходів підприємств [2]. Тому вдосконалення системи управління ТПВ Європейський Союз визначає як головне завдання у сфері охорони навколишнього середовища.

У містах України кожного року накопичується понад 40 мільйонів кубічних метрів ТПВ (близько 10 мільйонів тонн), які складаються на санкціонованих, але екологічно небезпечних сміттєзвалищах (полігонах). Окрім того, в країні створюється велика кількість несанкціонованих “диких” сміттєзвалищ. Загалом полігони, звалища, сховища, шламонакопичувачі займають 165 тисяч гектарів, або близько 4 % території України. Непромислові відходи зосереджені на 700 міських звалищах. На 80 % з цих звалищ не здійснюється запобіжних заходів для захисту підземних вод і повітря від забруднення. З усієї маси сміття на утилізацію або переробку припадає лише 3 %.

Основні компоненти ТПВ, що забруднюють довкілля, наведено в табл. 1.

*Таблиця 1*

**Морфологічний склад ТПВ**

<b>Складові побутових відходів</b>	<b>%</b>
Харчові відходи	35...50
Папір і картон	10...15
Вторинні полімери	9...13
Скло	8...10
Метали	2
Текстильні матеріали	4...6
Дерево	1
Будівельне сміття	5
Інші відходи	10

Хоча значна частина ТПВ може бути перероблена чи утилізована, більшість зібраних відходів продовжують вивозити на звалища та полігони. Сьогодні немає стимулів для мінімізації обсягів відходів та підвищення рівня переробки/утилізації.

Більшість полігонів та звалищ приймають промислові відходи, серед яких є також медичні та небезпечні відходи різних типів. Така практика призводить до дуже серйозного негативного впливу на навколишнє середовище та здоров'я.

Не існує норм будівництва та експлуатації сортувальних підприємств, які частково використовують ручну працю. Відсутні чітко визначені цілі та завдання, які б спрямовували розвиток систем поводження з відходами в Україні.

**Аналіз нормативно-правового забезпечення ЄС в частині ТПВ.** Стратегія ЄС щодо управління відходами була втілена у Рамковій директиві про відходи (75/442/ЄЕС) від 15 липня 1975р., Директиві про небезпечні відходи (91/689/ЄЕС) та багатьох спеціальних директивах про відходи [3].

У 2006 р. була прийнята нова Директива Європейського Парламенту та Ради № 2006/12/ЄС від 5 квітня 2006 р. про відходи, яка замінила Директиву 75/442/ЄЕС. Згідно з цією директивою поводження з відходами передбачає збирання, транспортування, переробку та знищення відходів, нагляд за цими операціями та спостереження за місцями видалення відходів (стаття 1). Принципи ЄС в сфері поводження з відходами стисло можна охарактеризувати так:

- Забезпечення збереження природи та ресурсів, необхідність мінімізації, а де можливо, уникнення утворення відходів (принцип запобігання утворенню).

- Забезпечення зменшення впливу відходів на здоров'я людини та навколишнє середовище, зокрема зменшення обсягів небезпечних речовин у відходах.

- Забезпечення оплати виробниками відходів та забруднювачами навколишнього середовища повного обсягу витрат, спричинених їхніми діями, використовуючи принцип “забруднювач платить” та принцип відповідальності виробника.

- Забезпечення адекватної інфраструктури створенням комплексної мережі об'єктів видалення, яка ґрунтується на принципах наблизеності та самодостатності.

Директива визначає ієрархію поводження з відходами. Першочергова мета полягає у запобіганні утворенню відходів, після чого йдуть повторне використання та утилізація (матеріальна утилізація або переробка та утилізація з вивільненням енергії) і, врешті, їхнє кероване розміщення. Тобто полігонне захоронення відходів посідає найнижче місце в ієрархії через ризики забруднення навколишнього середовища та втрату ресурсів, що містяться у відходах. Водночас полігони сьогодні є найпоширенішим способом поводження з відходами у багатьох країнах, зокрема в Україні.

Європейські законодавчі та нормативні вимоги щодо полігонів відходів викладено у Директиві Ради 1999/31/ЄС про полігони відходів від 26 квітня 1999 р. [4]. Метою цієї Директиви є забезпечення заходів, процедур і керівництва для запобігання чи максимально можливого зниження негативного впливу на довкілля місць захоронення відходів протягом усього періоду їхнього життєвого циклу, зокрема забруднення поверхневих вод, ґрунтових вод, ґрунту та повітря, зокрема вплив на глобальне довкілля, включаючи парниковий ефект, а також будь-який ризик для здоров'я людей, що з цього випливає, встановленням жорстких функціональних та технічних вимог щодо відходів та місць їхнього захоронення.

Директива Ради 1999/31/ЄС про захоронення відходів встановлює визначення типів відходів, що можуть бути захоронені на полігоні, процедури отримання дозволу на захоронення відходів, зміст документів на отримання дозволу, умови надання дозволу, процедури прийняття відходів на полігони для захоронення. Директива також встановлює класифікацію полігонів, розроблення та ухвалення національної стратегії для зменшення відходів, що біологічно розкладаються, створення системи ціноутворення з метою урахування всіх витрат у розмірах плати за захоронення відходів, розроблення процедур моніторингу та контролю офіційно створених полігонів, розроблення

процедури закриття полігонів, здійснення технічної оцінки полігонів та розроблення планів приведення їх у відповідність до вимог Директиви тощо.

**Вітчизняне законодавство в сфері ТПВ.** Законодавство України про відходи складається із законів “Про відходи”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, “Про поводження з радіоактивними відходами”, “Про металобрухт”, Кодексу України про надра та інших нормативно-правових актів [5].

Закон “Про охорону навколишнього природного середовища” містить загальні положення щодо охорони навколишнього середовища від забруднення відходами (стаття 55). Відповідно до Закону на діяльність з розміщення відходів необхідний дозвіл, повторному використанню та утилізації надається пріоритет над розміщенням та передбачається розміщення відходів, яке забезпечує безпеку для здоров'я людини та навколишнього середовища.

Закон “Про відходи” (№ 187/98) вперше прийнятий у 1998 р., після чого у 2002 р. до нього було внесено поправки, якими, зокрема, було зроблено наголос на положеннях щодо поводження з небезпечними відходами.

Підзаконні акти – це численні акти, прийняті Кабінетом Міністрів України у вигляді постанов. Подальші роз'яснення вимог постанов Кабінету Міністрів зазвичай наводяться у наказах міністерств.

На обласному та місцевому рівнях законодавство в сфері відходів доповнюється місцевими та регіональними програмами поводження з відходами та рішеннями міських державних адміністрацій, які містять положення щодо збирання відходів, їх переробку і розміщення.

Програма поводження з ТПВ була затверджена урядом у 2004 р. Її метою є створення умов, що сприятимуть забезпеченню повного збирання, перевезення, утилізації, знешкодження та захоронення побутових відходів і обмеження їх шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

Для досягнення цієї мети передбачається вирішення таких основних завдань:

- Зменшити обсяги захоронення ТПВ, впроваджуючи нові сучасні вискоелективні методи їхнього збирання, перевезення, зберігання, переробки, утилізації та знешкодження.
- Розробити та впровадити нове обладнання у сфері поводження з побутовими відходами;
- Реформувати систему санітарного очищення.
- Забезпечити організацію контролю за діючими та закритими полігонами ТПВ для запобігання шкідливому впливу на довкілля та здоров'я людини, рекультивацію земельних ділянок після закриття полігонів.
- Створити умови для ефективного використання ТПВ як енергоресурсу та дослідно-промислового впровадження комплексної переробки і утилізації їхніх ресурсоцінних компонентів [6].

Для виконання цієї Програми протягом 2006 – 2007 рр. було прийнято цілу низку наказів міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, які стосуються модернізації як усієї сфери поводження з ТПВ, так і сфери полігонів ТПВ зокрема.

Одним з важливих елементів інтеграції України до Європейського Союзу є приведення у відповідність законодавства України до стандартів ЄС. Розглянемо деякі окремі аспекти, в яких українське законодавство в сфері поводження з відходами відрізняється від відповідного законодавства на рівні ЄС.

**Порівняльний аналіз вітчизняного та європейського законодавства в частині ТПВ.** Закон України “Про відходи” містить низку визначень видів діяльності, які стосуються поводження з відходами, зокрема збирання відходів, поводження з відходами, зберігання, переробки та видалення. Однак, вони, по суті, дуже відрізняються від визначень, наведених у Рамковій директиві про відходи.

Визначення терміна “відходи” в українському законодавстві не тільки відрізняється від відповідного визначення у європейському праві, а й також не відповідає визначенню терміна “відходи” в Базельській конвенції. Відмінності у визначеннях цього терміну наведено в табл. 2.

Таблиця 2

**Визначення терміну “відходи”**

<b>Закон України “Про відходи”</b>	<b>Базельська конвенція</b>	<b>Рамкова Директива ЄС</b>
“будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення”	“речовини або предмети, які видаляються, є наміри щодо їх видалення, або повинні бути видалені”	“будь-яка речовина або предмет, які власник викидає, має намір викинути, або повинен викинути

Директива 1999/31/ЄС подає класифікацію відходів з метою захоронення:

– “побутові відходи” – означають відходи домашнього господарства, а також інші відходи, що за своїми властивостями чи складом подібні до відходів домашнього господарства;

– “небезпечні відходи” – означають будь-які відходи, що охоплюються статтею 1 (4) Директиви Ради 91/689/ЄЕС від 12 грудня 1991 р. про небезпечні відходи;

– “відходи, що не є небезпечними” – означають відходи, котрі не охоплюються параграфом “небезпечні відходи”;

– “інертні відходи” – означають відходи, що не зазнають ніяких значних фізичних, хімічних чи біологічних перетворень. Інертні відходи не розкладаються, не горять і не вступають у інші фізичні чи хімічні реакції, вони біологічно не розкладаються та не впливають негативно на інші речовини, з якими контактують у спосіб, що може призвести до забруднення навколишнього середовища або загрози здоров’ю людей. Загальна здатність до вимивання та вміст забруднювачів у відходах і екотоксичність фільтрату повинні бути незначними, та, зокрема, не загрожувати якості поверхневих та/чи ґрунтових вод.

Зарахування відходів до того чи іншого класу регулюють, складаючи їхні переліки.

В Україні вживаються близькі за значенням визначення “побутові відходи” та “небезпечні відходи”. Небезпечні відходи діляться на чотири класи безпеки: надзвичайно небезпечні, високо небезпечні, помірно небезпечні і малонебезпечні. Поняття “відходи, що не є небезпечними” та “інертні відходи” не мають чіткого визначення, хоча і вживаються широким загальним та в деяких нормативних актах в розумінні, близькому до європейського. Також в українському законодавстві у сфері поводження з відходами використовується поняття “вторинна сировина”. Європейське законодавство такого поняття не передбачає. Речовини або предмети є відходами або продукцією і залежно від цього підпадають під законодавство, що регулює сферу відходів або сферу виробництва.

Додаток I Директиви Ради 1999/31/ЄС стосується загальних вимог для всіх класів полігонів захоронення відходів. Зокрема, цей додаток встановлює контроль газоутворення. Процес нагромадження і міграції звалищного газу має бути керованим. Звалищний газ повинен бути зібраний з усіх полігонів, які отримують відходи, що біологічно розкладаються, і звалищний газ повинен бути оброблений і використаний. Якщо зібраний газ не може використовуватися для виробництва енергії, його необхідно спалювати. Збирання, оброблення і використання газу здійснюють способом, який мінімізує шкоду і погіршення навколишнього середовища та ризик для здоров’я людей.

Заходи контролю за газоутворенням передбачені українською системою моніторингу полігону ТПВ, однак вимога оброблення і використання біогазу відсутня, йдеться тільки про

видалення газу з полігонів і рекомендації про доцільність передбачення утилізації біогазу під час проектування нових полігонів ТПВ.

Закон “Про відходи” та підзаконні акти містять низку заходів та вимог, націлених на повторне використання та переробку відходів. Однак жодне з конкретних цільових завдань переробки або зменшення обсягів, визначених у Директивах ЄС про упаковку, про відходи електричного та електронного обладнання, про захоронення відходів, не знайшло відображення в українському законодавстві.

**Висновки.** Порівняльний аналіз українського законодавства у сфері управління відходами і вимог європейського законодавства дає змогу зробити такі висновки:

- рівень українського законодавства в сфері управління відходами достатньо високий і поступово повинен наближатися до рівня відповідного законодавства ЄС;
- нормативно-правові акти не охоплюють усіх основних аспектів проблем відходів і недостатньо передбачають використання заходів, як обмежувального, так і стимулюючого характеру, недостатньо сприяють створенню ринкових відносин у сфері поводження з відходами;
- державна політика управління відходами в Україні, а також основні принципи, пріоритети відповідають європейським, проте механізми їхньої реалізації на практиці впроваджуються дуже повільно;
- законодавство дає визначення і розподіляє повноваження між міністерствами, обласною і місцевою владою, але відсутні ефективні інструменти для забезпечення виконання законодавчих норм і положень;
- законодавство в сфері управління відходами не завжди відповідає законодавству в інших сферах (неврегульованість законодавства);

Найкращим способом зменшення накопичення відходів на території України є впровадження безвідхідних і маловідхідних технологій. Крім того, необхідно прискорити прийняття таких норм, правил і вимог, застосування яких в господарській діяльності дасть змогу досягти оптимальних витрат засобів і ресурсів для врегулювання проблем з ТПВ.

1. Байцар Р.І., Денко Х.І. Екологічні аспекти соціальної відповідальності в частині промислових відходів // Матер. IV Міжнар. конф. «Стратегія якості в промисловості і освіті», Варна, Болгарія, 2008, Vol. 1. – С. 59 – 61. 2. Денко Х.І., Байцар Р.І. Міжнародне і національне законодавство у сфері управління твердими відходами // Матер. Науково-технічної конференції “Полігони твердих побутових відходів: проектування та експлуатація, вимоги Європейського Союзу, Кіотський протокол”, Славсько, Україна, 2008. – С. 157 – 162. 3. Кульчицька-Жигайло Л. Стандарти ЄС та чинні в Україні норми і правила проектування та експлуатації полігонів твердих побутових відходів // Матер. Науково-технічної конференції «Полігони твердих побутових відходів: проектування та експлуатація, вимоги Європейського Союзу, Кіотський протокол», Славсько, Україна, 2008. – С. 145 – 155. 4. Директива Ради 1999/31/ЄС про полігони відходів від 26 квітня 1999 року // ОВ L 182, 16.07.1999 С. 1. 5. Закон України „Про відходи” № 187/98-ВР від 05.03.1998. 6. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 265. Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами // Урядовий кур’єр від 24.03.2004. – № 55.