

Законодавче забезпечення формування галузі перероблення твердих побутових відходів в Україні

Олексієвець І. Л., кандидат географічних наук, доцент

керівник Національного проекту «Чисте місто»

*Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України
(м. Київ)*

Україна – одна з держав Європи, перед якою досить гостро постають проблеми у сфері поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ) як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. Однак, на відміну від України, більшість європейських держав, насамперед країни Європейського Співтовариства (ЄС), успішно захищають довкілля та досить ефективно впроваджують сучасні технології перероблення та утилізації ТПВ. Разом з тим державні та місцеві органи влади цих країн прагнуть вдосконалити діючу систему поводження з відходами для забезпечення нормальної життєдіяльності населення, охорони навколишнього середовища та ресурсозбереження.

Водночас в Україні продовжується тенденція використання полігонних технологій захоронення ТПВ при тому, що більшість полігонів не відповідають елементарним вимогам екологічної безпеки та повністю вичерпали свій ресурс. Серед основних причин такого стану – відсутність коштів у місцевих та державному бюджетах, бездіяльність органів місцевого самоврядування, низький рівень екологічної освіти населення, непривабливий бізнес-клімат для іноземних та вітчизняних інвесторів, нестабільна політична ситуація, а також неврегульованість цього питання на законодавчому рівні. Все це зумовлює продовження створення нових полігонів замість розроблення та впровадження комплексної системи поводження з ТПВ, яка б включала будівництво сучасних сміттепереробних комплексів. Дієвим кроком на цьому шляху є реалізація Національного проекту «Чисте місто» Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами України

Створене з цією метою державне підприємство «Національний проект «Чисте місто» покликане реалізувати пілотний проект – будівництво в десяти містах України сміттепереробних комплексів сумарною потужністю 1 550 тис. т ТПВ на рік з глибиною переробки не менше ніж 50% маси доставлених на перероблення відходів. На цей час розроблено та затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України попереднє техніко-економічне обґрунтування цих комплексів, розпочато процедуру вибору інвесторів для їх будівництва.

Проведений у процесі підготовки до реалізації національного проекту аналіз міжнародного досвіду, європейських директив у сфері поводження з ТПВ свідчить, що запобігання і зменшення утворення відходів досягається лише шляхом застосування маловідходних виробничих технологій, розроблення екологічно безпечних продуктів та технологій утилізації відходів виробництва і споживання.

Кінцевою метою є скорочення обсягів відходів, які розміщують на полігонах, насамперед тих, які біологічно розкладаються (порівняно з обсягами їх утворення в 1995 р.): 2010 р. – на 25%, 2013 р. – на 50, 2020 р. – на 67%. Проведений аналіз

перероблення ТПВ в європейських країнах виявив, що у Швеції, Данії, Швейцарії, Німеччині, Бельгії, Норвегії він становить від 30 до 50%, інші європейські країни переробляють від 15 до 30% утворюваних відходів, найнижчим є рівень їх переробки в країнах колишнього СРСР, які приєдналися до ЄС, – менше ніж 15%, в Україні – лише 5%.

У сфері поводження з відходами в Україні діє перелік нормативно-правових актів, основними з яких є базовий Закон України «Про відходи», який встановлює вимоги щодо поводження з побутовими відходами, та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що делегує вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів органам місцевого самоврядування.

Верховна Рада України нового скликання вже прийняла закони, які покликані створити на законодавчому рівні механізми стимулювання розвитку в Україні системи цивілізованого поводження з твердими побутовими відходами, а також зробити галузь сміттєпереробки інвестиційно привабливою, зокрема:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами» від 2 жовтня 2012 року № 5402-VI, до основних законодавчих ініціатив якого належать:

- Введення, уточнення та розширення понять, що забезпечить вдосконалення понятійного апарату та законодавчого механізму сфери поводження з відходами.

У чинній редакції Закону України «Про відходи» визначено, що послуги з вивезення побутових відходів включають в себе збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізацію, знешкодження та захоронення побутових відходів, які здійснюють у населеному пункті згідно з правилами благоустрою, затвердженими органом місцевого самоврядування.

Ця норма успадкована з часу, коли на ринку була монополія комунальних підприємств, які одноосібно забезпечували вивезення та захоронення ТПВ. Але зараз на ринку з'явилися приватні структури, які забезпечують не лише послуги зі збирання, зберігання та перевезення, а ще й сортування та утилізацію ТПВ, а така важлива складова, як переробка – відсутня.

Тому, логічним стало розмежування у Законі цих трьох видів діяльності на:

- послуги з вивезення побутових відходів – збирання, зберігання та перевезення побутових відходів;
- послуги з перероблення відходів – сортування, оброблення, утилізація, видалення та знешкодження побутових відходів;
- послуги з захоронення відходів – захоронення залишків побутових відходів, після їх перероблення.

Сьогодні в Україні послугами з вивезення ТПВ охоплено понад 70% міських та 10% сільських населених пунктів, хоч утворюються відходи в усіх з них без винятку. Логічно постає питання – що відбувається з відходами тих громад, які не охоплені послугами з вивезення ТПВ? Відповідь проста – вони з'являються на околицях населених пунктів, у лісах, на берегах річок, вздовж доріг у вигляді стихійних звалищ! Ситуація зміниться на краще лише тоді, коли всі населені пункти будуть охоплені послугою з вивезення з ТПВ.

Подібна ситуація спостерігалася в усіх країнах східної Європи, і лише з уведенням обов'язкового укладення договорів на поводження з відходами вона змінилася. Таким чином, перевізник стає відповідальним за розміщення відходів, а громадяни, що вимагають надання їм якісних послуг, контролюють, щоб побутові відходи не звалювали у неналежних місцях.

- Заборона з 1 січня 2018 року захоронення не перероблених відходів. Ця норма відповідає вимогам Рамкової Директиви ЄС про відходи 75/442/ЄЕС та Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів на полігонах.

Це дуже прогресивна і вкрай необхідна для України законодавча ініціатива. Без неї неможливо позбутися такого ганебного для XXI століття явища, як щорічне зростання площ офіційних полігонів та стихійних звалищ. Чому? Сьогодні в Україні найпростішим, найшвидшим та, головне, найдешевшим способом розв'язання проблеми ТПВ є захоронення на полігонах, які в переважній більшості не відповідають жодним екологічним нормам.

Нині нагальним завданням в цивілізованому світі є максимальне зменшення обсягів відходів, що потрапляють на полігони. Без глибокої переробки досягти цього неможливо. Такий шлях пройшли усі без винятку країни Європи. Наприклад, в Німеччині заборона на захоронення не перероблених відходів почала діяти з 1 червня 2005 року.

Для порівняння: сьогодні в Україні з населенням 45,5 мільйона осіб налічують близько 6 148 полігонів та майже 33 тисячі несанкціонованих звалищ, а на всю Німеччину з населенням 82 млн – всього 162 полігони ТПВ. Різниця є очевидною.

Отже, введення законодавчої заборони на захоронення не перероблених відходів є прогресивним кроком на шляху збереження навколишнього природного середовища та поліпшення екологічної ситуації в країні.

2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг» від 2 жовтня 2012 року № 5400-VI;

Законом передбачається віднесення суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері захоронення побутових відходів (тобто полігонів), до суб'єктів природних монополій, а тих, що провадять діяльність у сфері перероблення побутових відходів, – до суб'єктів господарювання на суміжному ринку. На Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України покладається функція державного регулятора діяльності суб'єктів природних монополій, що здійснюють діяльність у сфері захоронення побутових відходів, та функція регулювання ринку перероблення побутових відходів.

Це дасть можливість формувати і забезпечувати прогнозованість цінової й тарифної політики на ринках, які перебувають у стані природної монополії, а також суміжних ринках (раніше формування тарифів у сфері поводження з побутовими відходами регулювалося Постановою КМУ №1010 від 26 липня 2006 року «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів», що охоплювало збирання, зберігання, перевезення, перероблення, утилізацію, знешкодження та захоронення) та захищати права споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювати підвищення їх якості.

Законом передбачено надання діяльності із захоронення ТПВ статусу природної монополії, оскільки не може бути конкуренції між полігонами чи полігонами та несанкціонованими звалищами через те, що конкуренція відбувається лише за ціною ознакою, – хто дешевше прийматиме відходи на захоронення. За такого стану речей ніхто не думає про облаштування полігонів згідно з найвищими стандартами екобезпеки, адже це дорого, а про переробку ТПВ, які підлягають захороненню, – взагалі не варто й говорити.

У сьогоднішніх умовах, коли близько 3% території України зайнято різного роду відходами, Закон покликаний навести порядок у цій сфері й зупинити практику забруднення дедалі більших площ земель полігонами та звалищами ТПВ.

Складові тарифу на вивезення ТПВ (переробка та захоронення ТПВ), який діє зараз, запропоновано виокремити та вивести на державний рівень.

Специфіка ринку перероблення побутових відходів, який є суміжним з ринком їх розміщення, потребує запровадження ефективного механізму державного регулювання. Діючи сьогодні в Україні система регулювання відносин на згаданих ринках унеможливує розвиток галузі сміттепереробки, оскільки вивезти ТПВ на полігон обійдеться значно дешевше, простіше та швидше, ніж забезпечити їх перероблення. Внаслідок цього сміттепереробні підприємства не можуть конкурувати з полігонами та несанкціонованими звалищами, куди потрапляє понад 90% відходів. В результаті цього ми маємо зростаючі з року в рік площі полігонів та звалищ, а також своїми руками закладаємо основу екологічних проблем в недалекому майбутньому.

Лише завдяки значному збільшенню вартості захоронення ТПВ та введенню спеціального екологічного збору для полігонів можна розвинути ринок сміттеперобки та зупинити процес зростання площ полігонів.

3. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику» (щодо стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії)» від 20 листопада 2012 року № 5485-VI.

Законом передбачено застосування «зеленого тарифу» для електроенергії, виробленої з біомаси та біогазу, утворюваних з твердих побутових відходів. Відходи стали досить поширеним джерелом теплової та електричної енергії, адже значна частка ТПВ має високу теплотворну здатність. Як джерело енергії їх використовують на ТЕЦ та у промисловості в багатьох країнах світу. Наприклад, у Швеції, спалюють понад 70% твердих побутових відходів, а потреба Стокгольма у теплі та електроенергії значною мірою покривається за рахунок спалення ТПВ на 17 заводах у місті та його сателітах. До того ж, у Швеції захоронюють на полігонах лише близько 1–3% ТПВ.

В Україні щороку утворюється близько 12–14 млн т ТПВ, переробляють з них лише 2–3%, відсортовують як вторсировину – 7–8%, понад 90% – захоронюють на полігонах та звалищах.

«Зелений тариф» для електроенергії, виробленої внаслідок перероблення побутових відходів, та інвестиційна складова в ньому роблять галузь сміттепереробки значно привабливішою для потенційних інвесторів, оскільки це буде законодавчо гарантоване додаткове джерело прибутку та повернення інвестиційних ресурсів, які інвестори хочуть повернути за 7–10 років.

За участю Держінвестпроекту підготовлено та зареєстровано Верховною Радою України ще два законопроекти, які мають на меті впорядкувати фінансову складову системи поводження з відходами:

- «Про внесення змін до Податкового Кодексу України (щодо оподаткування у сфері поводження з відходами)» № 2611а від 18 липня 2013 р.

- «Про внесення змін до Бюджетного Кодексу України (щодо включення до видатків з Державного бюджету України видатків на послуги з перероблення побутових відходів у складі послуг з поводження з побутовими відходами)» №2612а від 18 липня 2013 р.

Змінами до Податкового Кодексу України запропоновано значно збільшити екологічний податок за розміщення відходів з метою стимулювання перероблення відходів, використання енергетичного потенціалу та зменшення кількості відходів, які потраплятимуть на полігони, для поліпшення екологічного стану довкілля та розвитку енергетичної ресурсної бази економіки

Крім цього, пропонується введення збору до спеціального фонду Державного бюджету України з виробників та імпортерів упаковки й товарів в упаковці, яким реалізується європейський принцип – «забруднювач платить».

Змінами до Бюджетного кодексу України кошти від збору з виробників та імпортерів упаковки та товарів в упаковці розподіляються на створення матеріально-технічної бази об'єктів новостворюваної галузі поводження з відходами, зокрема: на впровадження роздільного збирання, перероблення та захоронення відходів, а також на дії, які сприятимуть запобіганню утворенню відходів.

Дати поштовх розв'язанню проблемних питань у сфері поводження з відходами покликаний законопроект «Про затвердження Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки». Доцільно було б розробити Додаток 2 до цієї програми у новій редакції, відмінній від запропонованої, за яким реалізація Загальнодержавної програми поводження з відходами здійснюватиметься комплексно за загальноукраїнським регіональним принципом, а не за принципом фінансування вибіркового напрямів поводження з відходами. Це дасть змогу охопити кожен область України, комплексно локалізувати нагальні проблеми у сфері поводження з відходами на регіональному та міжрегіональному рівнях, визначити першочерговість і пріоритетність їх розв'язання та поетапно реалізувати програму.