

РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

REGIONAL ASPECTS OF LEGAL MEASURES FOR WASTE MANAGEMENT IN UKRAINE

Кременовська І.В.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
вчений секретар Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

Святогор О.А.,
аспірант Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України,
адвокат, журналіст

Статтю присвячено вивченню перспектив застосування принципу регіоналізму щодо реалізації правових заходів поводження з відходами. Показано необхідність подолання надмірної централізації в регулюванні питань утилізації відходів. Сформульовано пропозиції щодо економічного стимулювання виробництва електричної й теплової енергії шляхом утилізації відходів.

Ключові слова: регіоналізація, правове регулювання, відходи, утилізація, державне регулювання, полігон, звалище, енергетика.

Статья посвящена изучению перспектив внедрения принципа регионализма в принятии правовых мер обращения с отходами. Показана необходимость преодоления чрезмерной централизации в регулировании вопросов утилизации отходов. Сформулированы предложения по экономическому стимулированию производства электрической и тепловой энергии путем утилизации отходов.

Ключевые слова: регионализация, правовое регулирование, отходы, утилизация, государственное регулирование, полигон, свалка, энергетика.

The article is devoted to studying the prospects for applying the principle of regionalism on the use of legal measures for waste management. The necessity to overcome the excessive centralization of the regulation on waste disposal. Suggestions on economic incentives for production of electricity and thermal energy by recycling.

Key words: regionalization, legal regulation, waste disposal, regulation, proving ground, dump, energy.

Постановка проблеми. В Україні щорічні обсяги збирання відходів становлять від 45 до 60 млн куб. м, або 12–13 млн т. Полігони (звалища) постійно поповнюються новими відходами: лише впродовж 2015 р. було вивезено для подальшого зберігання й захоронення 646,1 тис. куб. м, або 104,9 тис. т, непереробного залишку. Усі ці території, сукупно за областями України, складають величезні за площею ділянки землі, що є, відповідно до ст. 13 Конституції України, об'єктом права власності українського народу (публічної власності). Однак зараз ці ділянки земель використовуються непродуктивно та явно не в інтересах власника. Проживання людей у населених пунктах навколо та в безпосередній близькості до сміттєзвалищ характеризується несприятливими екологічними умовами, за яких неможливо жити повноцінним життям і зберігати здоров'я. Сміттєзвалища впродовж десятиліть отруюють атмосферне повітря та водні джерела, залишаючись місцем поширення небезпечних інфекцій і постійної небезпеки в разі виникнення пожеж. З огляду на це одним із перспективних напрямів підвищення економічної стійкості регіонів та посилення ролі публічного інтересу в управлінні економікою варто вважати налагодження роботи з утилізації відходів.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з виробленням шляхів утилізації відходів, були предметом уваги екологів, хіміків, аграріїв, а також авторів концепцій і державних програм із раціонального природокористування. Аналіз наукових публікацій українських і зарубіжних учених із цієї теми показує, що дослідження точились переважно навколо проблематики екологічної безпеки й моніторингу стану ґрунтів (Є.Я. Жовинський, В.І. Клименко, В.А. Ковда, В.І. Кравцова, Г.Я. Красовський, І.Я. Кураєва, О.В. Степанчук), використання та охорони земель (А.С. Даниленко, К.Г. Радченко, Ю.М. Альбоций), окремих екологічних аспектів поводження з відходами (А.І. Коробльова, В.І. Лялько, В.В. Медведев, Г.І. Рудько, М.К. Шикун). Водночас правовим аспектам регіоналізації в зазначеній сфері приділено недостатньо уваги.

Тому **метою статті** є вироблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань використання відходів як енергоресурсів.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про відходи» в ст. 1 визначає, що цим терміном охоплюються будь-які речовини, матеріали та предмети, що утворились у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), які повністю

або частково втратили свої споживчі властивості, не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення та від яких їх власник позбувається, має намір чи повинен позбутися шляхом утилізації або видалення [1].

У межах цього дослідження було порушено питання щодо перспектив і напрямів утилізації побутових відходів (сміття), у тому числі шляхом його використання як палива на сміттєспалювальних заводах для виробництва теплової й електричної енергії. Для збору відповідної статистичної та іншої інформації було направлено запити на адресу низки центральних органів виконавчої влади, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Ради оптового ринку електричної енергії, а також до міських рад обласних центрів (за винятком тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та обласних центрів Донбасу). Зокрема, предметом запитів було одержання інформації за період 2012–2016 рр. щодо загального обсягу побутових відходів (сміття), які утворюються й збираються в місті, з можливою деталізацією за періодами (рік, квартал, місяць тощо) і категоріями відходів (скло, пластик, харчові відходи, папір, дерево тощо); наявності, дислокації та площі найбільших легальних полігонів із приймання й утилізації відходів різних категорій; існуючих і використовуваних технологій утилізації сміття тощо.

Емпіричною базою дослідження стали офіційні відомості, отримані у відповідях на запити, що надійшли безпосередньо від зазначених структур.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів належить до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [2]. При цьому ст. 20 Закону України «Про відходи» передбачено, що складення й ведення реєстру суб'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів належить до повноважень місцевих державних адміністрацій [1].

Усі місця видалення відходів – полігони, комплекси, котловани, споруди, ділянки надр тощо (ті, що функціонують, закриті, законсервовані) – підлягають включенню до реєстру місць видалення відходів. Реєстр місць видалення відходів, як визначено в п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів» від 3 серпня 1998 р. № 1216, – це система даних, одержаних у результаті обліку й опису всіх об'єктів і спеціально відведених місць, де здійснюються операції з видалення відходів.

Як постає з офіційної інформації (лист від 22 червня 2016 р. № 8/11-144-16) Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), за відомостями, отриманими від обласних і Київської міської державних адміністрацій згідно з Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвер-

дження форми звітності № 1 – ТПВ та Інструкції щодо заповнення форми звітності № 1 – ТПВ «Звіт про поводження з твердими побутовими відходами» від 19 вересня 2006 р. № 308, Мінрегіон формує звітну інформацію у сфері поводження з побутовими відходами в областях України, а саме за такими показниками:

- річні обсяги збирання твердих побутових відходів та перевезення твердих побутових відходів на заготівельні пункти вторинної сировини, сміттєпереробні підприємства, ділянки компостування, сміттєспалювальні заводи, полігони, звалища (куб. м, т);
- річні обсяги захоронення на полігоні, звалищі (куб. м, т);
- вироблено енергії від утилізації: електро (кВт) та тепло (ккал);
- загальна кількість, площа полігонів і звалищ (га).

Розглянемо більш детально узагальнені нами звітні показники.

Обсяги збирання відходів у 2012 р. становили 58,9 млн куб. м, або 13,2 млн т; у 2013 р. – 58,9 млн куб. м, або 12,7 млн т; у 2014 р. – 45,4 млн куб. м, або 9,7 млн т; у 2015 р. – 48,0 млн куб. м, або 9,2 млн т.

Обсяги перевезення відходів у 2012 р. становили 58,9 млн куб. м, або 17,6 млн т; у 2013 р. – 58,9 млн куб. м, або 12,7 млн т; у 2014 р. – 45,4 млн куб. м, або 9,7 млн т; у 2015 р. – 43,8 млн куб. м, або 9,2 млн т.

Обсяги перевезення відходів за місцем спрямування в аналізований період мали такий розподіл:

а) на заготівельні пункти вторинної сировини в 2012 р. перевезено 9,0 тис. куб. м, або 35,7 тис. т; у 2013 р. – 24,9 тис. куб. м, або 128,6 тис. т; у 2014 р. – 84,7 тис. куб. м, або 142,3 тис. т; у 2015 р. – 816,2 тис. куб. м, або 132,5 тис. т;

б) на сміттєпереробні підприємства в 2012 р. перевезено 1,4 млн куб. м, або 240,3 тис. т; у 2013 р. – 1,3 млн куб. м, або 220,0 тис. т; у 2014 р. – 308,1 тис. куб. м, або 73,0 тис. т; у 2015 р. – 725,7 тис. куб. м, або 128,3 тис. т;

в) на ділянки компостування впродовж 2012–2014 рр. відходи не вивозились, лише 2015 р. вивезено 17,1 тис. куб. м, або 2,8 тис. т;

г) на сміттєспалювальні заводи в 2012 р. перевезено 1,4 млн куб. м, або 262,4 тис. т; у 2013 р. – 676,5 тис. куб. м, або 147,0 тис. т; у 2014 р. – 753,6 тис. куб. м, або 149,5 тис. т; у 2015 р. – 1,3 млн куб. м, або 254,3 тис. т;

г) на полігони (звалища) в 2012 р. перевезено 55,8 млн куб. м, або 17,1 млн т; у 2013 р. – 56,7 млн куб. м, або 12,2 млн т; у 2014 р. – 43,5 млн куб. м, або 9,4 млн т; у 2015 р. – 40,9 млн куб. м, або 8,7 млн т.

Обсяги надходження на перероблення та (або) утилізацію в 2012 р. склали 2,1 млн куб. м, або 394,2 тис. т; у 2013 р. – 1,8 млн куб. м, або 325,8 тис. т; у 2014 р. – 1,4 млн куб. м, або 252,5 тис. т; у 2015 р. – 2,7 млн куб. м, або 481,0 тис. т.

Обсяги відходів після сортування та відібраних сировинно цінних компонентів у 2012 р. становили 273,2 тис. куб. м, або 51,7 тис. т; у 2013 р. – 362,5 тис. куб. м, або 60,1 тис. т; у 2014 р. – 458,7 тис.

куб. м, або 89,5 тис. т; у 2015 р. – 1,1 млн куб. м, або 170,6 тис. т.

Обсяги неперероблюваного залишку в 2012 р. становили 416,4 тис. куб. м, або 88,2 тис. т; у 2013 р. – 676,1 тис. куб. м, або 125,5 тис. т; у 2014 р. – 326,1 тис. куб. м, або 57,9 тис. т; у 2015 р. – 646,1 тис. куб. м, або 104,9 тис. т. У 2012 р. було перевезено на полігони (звалища) для захоронення 416,4 тис. куб. м, або 88,2 тис. т, залишку; у 2013 р. – 676,1 тис. куб. м, або 125,5 тис. т; у 2014 р. – 326,1 тис. куб. м, або 57,9 тис. т; у 2015 р. – 646,1 тис. куб. м, або 104,9 тис. т. На сміттєспалювальні заводи неперероблювані залишки не вивозилися.

Упродовж 2012 р. вироблено електроенергії 0 кВт, теплоенергії – 319572534,9 ккал (у тому числі Дніпропетровська область – 95359534,9 ккал, м. Київ – 224213000 ккал). Упродовж 2013 р. вироблено електроенергії 0 кВт, теплоенергії – 221480300 ккал (лише м. Київ). Протягом 2014 р. вироблено електроенергії 15500000 кВт (Київська область), теплоенергії – 225409900 ккал (м. Київ). Упродовж 2015 р. вироблено електроенергії 0 кВт, теплоенергії – 311042400 ккал.

Пріоритети розвитку та умови реалізації проєктів із генерації теплової й електричної енергії на базі побутових відходів відображено в Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р [3] та розміщеній на відкритому інтернет-порталі Верховної Ради України. План заходів щодо реалізації Енергетичної стратегії, який розроблено відповідно до п. 2 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р, не набув чинності.

У питаннях поводження з відходами чинне законодавство України спирається переважно на ідею посилення централізації. При цьому суб'єкти управління економікою на регіональному рівні суттєво обмежені у своїх можливостях брати участь у виробленні ефективних шляхів утилізації відходів та, відповідно, звільненні цінних земельних ресурсів, які зараз зайняті для розміщення сміттєвих полігонів (звалищ), а тому використовуються нераціонально. Так, відповідно до ст. 23 Закону України «Про відходи» формування й ведення державного банку даних щодо впроваджених в Україні технологій утилізації відходів належить до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища [1]. Однак на сьогодні найбільш поширеною залишається така «технологія»: утилізація відходів полягає лише в тому, що неперероблювані залишки сміття та решту відходів, які перевозяться до полігонів (звалищ), ущільнюються за допомогою бульдозерів і пересипаються шарами ґрунту. Водночас у країнах Європейського Союзу не лише давно запроваджено роздільне збирання та сортування сміття, а й налагоджено виробництво біоенергії. Ще понад 50% сміття переробляють для отримання вторинної сировини та різноманітних матеріалів. Для порівняння: в Україні переробляється лише до 5% відходів, а решта лишається на сміттєзвалищах.

До сфери управління Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля) не віднесено підприємства, які виробляють електричну й теплову енергію шляхом спалювання побутових відходів. Водночас згідно з Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197, Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, з розвитку регіонів і житлово-комунального господарства, а також у сфері використання альтернативних видів палива [4].

Віднесення питань, пов'язаних із використанням альтернативних джерел палива й енергії, до компетенції Мінрегіону є дискусійним рішенням та на перший погляд може викликати певні застереження, оскільки Мінрегіон, на відміну від Міненерговугілля, навряд чи має напрацьовану практику й фахівців, які спеціалізуються саме на питаннях енергетики. Можливе виникнення такої проблемної ситуації, за якої вірогідне розроблення Мінрегіоном планових показників може не повною мірою збігатися (чи взагалі не буде збігатися) з єдиною позицією держави в стратегічних питаннях використання альтернативних джерел енергії (видів палива). Водночас це дасть змогу сконцентрувати зусилля з боку фахівців Мінрегіону та розпочати роботу «із чистого аркуша» в зазначених напрямках.

Тобто нині вся енергетична сфера, у тому числі альтернативна енергетика, перебуває у віданні Міненерговугілля, а вироблення електричної й теплової енергії з відходів виявилось настільки «альтернативним», що його було віднесено до компетенції Мінрегіону. Наразі не може йтися про будь-які позитивні чи негативні наслідки такого розподілу компетенції для розвитку енергетики та розроблення технологій утилізації відходів, оскільки для цього потрібен час. У будь-якому разі ми маємо констатувати зазначений факт як показовий і цікавий приклад для того, щоб зрозуміти й пояснити його можливу перспективність.

Норма-дефініція чинного Закону України «Про альтернативні джерела енергії» не вказує прямо на можливість використання відходів як відновлюваних джерел енергії, відносячи нині до таких енергію сонячну, вітрову, геотермальну, енергію хвиль і припливів, гідроенергію, енергію біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, а також вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний і коксівний газ, газ метан дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів (абз. 1 ст. 1) [5]. З огляду на це вважаємо за доцільне внести доповнення до зазначеної норми, зокрема додати вказівку на енергію, вироблену шляхом утилізації відходів.

Утилізація відходів шляхом використання їх як альтернативних видів палива чи вироблення електричної й теплової енергії як галузь зараз виведено

із загальної стратегії розвитку енергетичної сфери, усі питання віднесено до компетенції Мінрегіону. Це означає, що відповідні показники, які відображають стан та ефективність використання відходів як альтернативного джерела палива, не враховуватимуться під час розроблення перспективних напрямів розвитку енергетичної галузі, не відобразатимуться в загальному балансі палива, не братимуть участь у єдиній енергосистемі, не братимуться до уваги під час формування єдиної тарифної політики, а також під час розроблення різних цільових державних програм (у тому числі програм щодо підтримки виробників альтернативної енергії та планування їхньої частки в загальному обсязі виробництва енергії).

З іншого боку, цей статус дасть змогу розглядати «сміттеву» енергетику як окрему галузь з особливостями певною «елітною» галузі. Зараз, як відомо, такими окремими й особливими галузями постають видобування вугілля, атомна енергетика, виробництво газу й мазуту тощо, а тепер фактично виникає та розпочинає свій розвиток галузь використання відходів як джерел палива й видобування енергії. І ця галузь безпосередньо стосується вирішення питань енергетичної незалежності України, а також розв'язання низки суміжних завдань у напрямі екологічної безпеки регіонів і раціонального природокористування. Усе це є можливим і перспективним з огляду на те, що відходи (сміття) фактично є відновлювальним джерелом енергії, тому його використання цілком відповідає державній стратегії України в напрямі сприяння розвитку «зеленої» енергетики.

Можливість вирішити проблему дало б будівництво поблизу сміттєзвалищ заводів із виробництва теплової чи електричної енергії від спалювання сміття. Зараз такі функції виконує лише завод «Енергія» в Києві. За підрахунками ПАТ «КІЇВЕНЕРГО» (лист від 22 червня 2016 р. № 058/4/2-6168) теплової енергії, яка виробляється на заводі за рахунок спалювання твердих побутових відходів, вистачає, щоб забезпечити приблизно 60 багатопверхових будинків житлового масиву Позняки, тобто це дає змогу відпускати для нього більше 100 Гкал тепла у вигляді гарячої води й опалення; відповідно, споживання природного газу в ПАТ «КІЇВЕНЕРГО» зменшиться на 15 млн куб. м в опалювальний сезон.

ПАТ «КІЇВЕНЕРГО» функціонує на основі госпрозрахунку та є об'єктом права приватної власності. Варто взяти до уваги також те, що підприємство входить до складу енергетичної компанії «ДТЕК», власником і кінцевим одержувачем прибутку якої є фактично одна особа (Р. Ахметов). Якби власником такого енергогенеруючого підприємства була територіальна громада (комунальна форма власності), обсяги надходжень до місцевого бюджету, відповідно, були б набагато більшими, що сприяло б економічному зростанню на рівні окремої територіальної громади (чи декількох громад у разі їх об'єднання) та підвищенню рівня життя громадян, які є її членами. З огляду на це під час розроблення планових документів із питань будівництва нових сміттєпереробних комплексів (ліній, заводів тощо) в

інших містах України вважаємо за доцільне виходити з переваг комунальної форми власності. Також необхідно передбачити умови, за яких таке підприємство не може бути приватизоване, і чітко дотримуватись цих умов. Адже, як показала практика попередньо проведеної приватизації українських енергокомпаній, її негативним наслідком стала відсутність контролю за формуванням інвестиційних програм. Далі це спричинило зростання тарифів, ухилення від податків шляхом використання схем проведення переказів коштів між філіями, необґрунтоване скорочення персоналу та порушення трудових прав працівників. Останнім часом до цих наслідків додається наявність бізнес-зв'язків із країною-агресором – Російською Федерацією, а також окупованими територіями.

На сьогодні в тих обласних центрах України, де розроблено, проте не реалізовано проекти будівництва сміттєперероблювальних комплексів, основною проблемою залишається пошук інвесторів. Якщо органи місцевого самоврядування цих областей змінять тактику та зосередяться на такому варіанті розв'язання проблеми, як об'єднання, зокрема й фінансових ресурсів декількох територіальних громад, це дасть змогу зрештою досягти певних зрушень у напрямі створення в регіонах комунальних підприємств для сортування й перероблення відходів і виробництва електричної чи теплової енергії, заснованих на комунальній формі власності. Можливість об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств для територіальних громад сіл, селищ і міст гарантується ст. 142 Конституції України та ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування. Під час визначення в майбутньому місця розташування кожного такого підприємства варто враховувати такі чинники, як міжрегіональні інтеграційні зв'язки, інноваційна активність, організація транспортної мережі тощо.

Для фізичних осіб, які проживають у населених пунктах, що забезпечуватимуться електричною та (або) тепловою енергією від таких генеруючих підприємств, доцільно встановити пільгові тарифи на оплату комунальних послуг, що заохочуватиме сумлінне ставлення людей до збереження екологічно чистого природного середовища. Інакше кажучи, за допомогою тарифного регулювання цілком можливо створити на рівні регіонів такі умови, за яких населені пункти, розташовані на близькій відстані від сміттєспалювальних заводів, стали б більш привабливими для проживання, а їх мешканці мали б матеріальну зацікавленість у відповідальному ставленні до збереження навколишнього середовища й раціонального використання природних ресурсів.

Висновки. Перспективним напрямом розв'язання гострої проблеми утилізації відходів в Україні, де значну частину земель зайнято під сміттєві полігони (більшість із яких сьогодні майже повністю вичерпали свою технологічну потужність), може стати освоєння технологій енерговиробництва на основі

використання відходів як сировини. Для цього існують можливості будівництва, за аналогією з організацією роботи єдиного на всю країну заводу «Енергія», що функціонує в м. Києві, аналогічних підприємств на території областей. Це дасть змогу зняти надмірне навантаження зі згаданого об'єкта, а також значно скоротити витрати на транспортування відходів із полігонів, розташованих в інших містах. З огляду на наявність суттєвих труднощів щодо залучення інвесторів, а також негативний досвід зосередження активів у власності приватних осіб нові сміттєпереробні комплекси (заводи, установки, лінії сортування й виробництва вторсировини тощо) можна будувати за рахунок коштів місцевих бюджетів шляхом об'єднання фінансових ресурсів відповідних територіальних громад. Вироблена в

такий спосіб тепла чи електрична енергія забезпечуватиме потреби тих населених пунктів, які будуть під'єднані до її мережі.

За організаційно-правовою формою це мають бути комунальні підприємства, які самостійно й прозоро формуватимуть тарифну політику. У такому разі буде найбільш повно враховано інтереси населення – найбільшої групи споживачів енергії, адже тарифи для них буде суттєво знижено порівняно з діючими.

Враховуючи певні межі обсягу статті, питання, пов'язані з подоланням перешкод у практичній реалізації положень чинного законодавства в частині об'єднання зусиль територіальних громад для забезпечення енергетичної самостійності регіонів, будуть предметом подальших наших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про відходи : Закон України від 4 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 17.
4. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 51. – С. 42. – Ст. 1345.
5. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 555-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 12. – С. 73. – Ст. 522.