

УДК 477.62

**К ВОПРОСУ ОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО И  
ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СФЕРЕ  
ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ**

**А.В.Островская**

ГОУ ВПО «Донецкий национальный технический университет»

*В статье предложен механизм усовершенствования государственного нормативно-правового и организационно-методического обеспечения в сфере обращения с отходами*

**Ключевые слова:** отходы, устойчивое развитие, природные ресурсы, государственное управление в сфере обращения с отходами.

Проблема обращения с отходами на государственном уровне на современном этапе социально-экономического развития стоит достаточно остро. Процесс прогрессирующего накопления отходов продолжается. Общий объем накопления отходов в Донецкой области по состоянию на январь 2014 года, по данным Областного статистического управления, составляет 2,4 млн.т. в год или 10 млн. м<sup>3</sup>, а по оценкам Госуправления по охране окружающей среды Донецкой области составляет 400 млн. м<sup>3</sup>. Такая разница в оценках обусловлена несовершенством законодательной базы в сфере обращения с отходами.

Значительную потенциальную угрозу представляют опасные отходы. Объем образования отходов 1-III классов опасности на предприятиях Украины составил в 2013 году 2,73 млн т, а накопления - 20,7 млн т. Из-за отсутствия полигонов для хранения опасных отходов в большинстве регионов Украины опасные отходы хранят на территории предприятий, иногда отходы вывозят на места неорганизованных свалок. Это может привести к возникновению чрезвычайных ситуаций и угрозе жизнедеятельности человека.

Также актуальной является проблема и бытовых отходов. Удельный вес их образования в государствах СНГ составляет 220-250 кг/год на душу населения, а в мегаполисах и крупных промышленных городах достигают 330-380 кг/год и имеют тенденцию к росту. Бытовые отходы в большинстве случаев размещаются на мусорных свалках и полигонах, большая часть которых перегружена и не соответствует нормам экологической безопасности. Также ежегодно возникают тысячи стихийных мусорных свалок, которые не поддаются учету и контролю со стороны соответствующих органов государственной исполнительной власти. Таким образом, принимая во внимание то, что проблема обращения с отходами носит глобальный для общества характер, государство должно сформировать социально адекватную систему обращения с отходами и разработать современную стратегию обращения с отходами.

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ДОНБАССА

Основная цель такой стратегии состоит в минимизации образования отходов производства и потребления, экологически безопасной их утилизации и внедрению в производство технологий, максимально использующие отходы как вторичное сырье. Для реализации этой стратегии необходимо внедрять действенные инструменты и механизмы

регулирования образования и контроля жизненного цикла отходов и повышать общественную активность в сфере обращения с отходами.

Законодательная нормативно-правовая и методическая база в сфере обращения с отходами в Украине начала формироваться с 1995 года. За это время были приняты и введены в действие 12 законодательных актов, 35 актов на уровне Кабинета Министров и около ста других (административных, экономических, эколого-технических, программных) регуляторных актов. Это свидетельствует о том, что работа по усовершенствованию сферы обращения с отходами велась целенаправленно и систематически.

Основным направлением государственной политики в сфере охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности должна стать минимизация накопления отходов и возврат их в производство с целью извлечения ценных компонентов и использования как вторичных ресурсов. Закон Украины «Об отходах» (№187/98-ВР, 05.03,1998) регламентировал только сферу обращения с отходами, не распространяясь при этом на сферу использования вторичного сырья. Это связано с тем, что законодательно не определено понятие отхода как вторичного ресурса, который может являться товаром и иметь определенную цену. Таким образом, положения данного закона целесообразно взять за основу при дальнейшей гармонизации законодательства в сфере обращения с отходами.

Так, операции с радиоактивными отходами регламентировались постановлениями Министерства здравоохранения, операции с горными отвалами (отходы горнорудного производства) регламентировались постановлениями Минтопэнерго, операции с металлоломом и шлаковыми отвалами регламентировались отдельным Законом Украины «О металлоломе», а операции с ломом, содержащим драгоценные металлы - отдельным приказом Министерства финансов Украины.

Все это приводит к тому, что подзаконные акты вышеперечисленных министерств противоречили Закону Украины «Об отходах» и зачастую не были согласованы между собой. Таким образом, государственная политика в сфере обращения с отходами нуждается в коренном изменении. Первоочередной задачей является необходимость сосредоточить все функции управления в сфере обращения с отходами производства и потребления в едином уполномоченном органе и формировании жесткой исполнительной вертикали. Наличие такого органа власти позволит рассматривать проблему обращения с отходами комплексно, в рамках единого подхода в ее социально-экологических, эколого-экономических и ресурсно-технологических аспектах.

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ДОНБАССА

Достижения цели комплексного подхода к решению проблемы отходов может осуществляться путем решения следующих вопросов:

- совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей экономические, технологические, производственные, экологические и социальные отношения в сфере образования, хранения и рационального использования отходов как вторичных ресурсов. Актуальным заданием в этой области может стать разработка и принятие закона о вторичных материальных ресурсах, а также гармонизация действующего законодательства и приведение в соответствие различных подзаконных актов;

- обоснование единой концепции развития вторичного ресурсопользования, которая позволила бы выделить приоритетные программы в сфере обращения с отходами с целью привлечения инвестиций в совершенствование действующих и разработку новых технологий и производственных схем утилизации отходов;

- определение объемов и темпов образования отходов;
- определение состава и свойств отходов;
- разработка классификации отходов по ресурсному признаку;
- разработка комплекса экономических методов, направленных на стимулирование производителей, которые используют в производственных технологиях вторичное сырье или внедряют технологии переработки, позволяющие минимизировать образование отходов.

Единый государственный орган в сфере обращения с отходами может выполнять целый ряд взаимосвязанных функций, которые должны реализовываться системно и комплексно (см. таблицу 1).

**Таблица 1. Функции и задачи единого государственного органа в сфере обращения с отходами**

Функция	Основная задача
Правовая	Разработка единой законодательной базы в сфере обращения с отходами
Нормативная	Разработка и внедрение единой терминологии и понятий в сфере обращения с отходами, разработка и внедрение единых норм, нормативов и стандартов, разработка структуры классификации отходов

**РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО  
РАЗВИТИЯ ДОНБАССА**

Информационная	Детальная инвентаризация отходов, формирование единой государственной системы учета отходов: государственный кадастр объектов образования, обработки и утилизации отходов, объектов захоронения и хранения отходов, создание информационного банка утилизационных технологий и существующего оборудования для переработки отходов
Научная	Разработка единых критериев и показателей, методов и методологий количественной и качественной оценки отходов
Административная	Лицензирование экологически опасных видов деятельности, оформление и согласование проектной, разрешительной и эксплуатационной документации, проверка учетной документации, комплексная проверка организованных и неорганизованных мест накопления отходов с целью наличия и качества природоохранных барьеров, а также установление административной ответственности за нарушение действующего законодательства в сфере обращения с отходами
Организационная	Организация аварийно-спасательных служб и мероприятий в случае наступления чрезвычайной ситуации, создание разветвленной сети исполнительных органов на местах
Финансово-экономическая	Внедрение системы налогово-кредитных льгот, создание резервов для реализации ресурсосберегающих и энергосберегающих целевых программ
Учебно-методическая	Подготовка высококвалифицированных специалистов, экспертов в области охраны окружающей среды и ресурсосбережении

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ДОНБАССА

Социальная	Разработка социальных программ, направленных на ведение разъяснительной работы среди населения о грамотном обращении с отходами потребления
------------	---

Таким образом, наличие единого государственного органа в сфере обращения с отходами позволит согласовать все действия, направленные на охрану и рациональное использования природных ресурсов.

В настоящее время наиболее обширной информационной базой о наличии, количестве и опасности промышленных отходов и их негативного влияния на окружающую среду и здоровье населения обладает Государственная санитарно-эпидемиологическая служба (СЭС). Также СЭС обладает наиболее развитой сетью местных исполнительных органов власти (районные, городские, областные СЭС) и подготовленными высококвалифицированными кадрами.

Министерство экологической безопасности выполняет исключительно административную функцию в части лицензирования, надзора и выдачи разрешительных документов.

Министерство по чрезвычайным ситуациям (МЧС) выполняет организационную функцию в части организации аварийно-спасательных мероприятий и служб, а также часть нормативно-правовых функций, создавая различные подзаконные акты, которые либо дублируют уже имеющиеся, либо противоречат действующему законодательству по сути и по содержанию.

Остальные функции в той или иной мере размыты как между вышеперечисленными министерствами, так и между Министерством промышленной политики, Министерством топлива и энергетики, Министерством финансов.

### Выводы

Подводя итоги всего вышеперечисленного, можно сделать следующие выводы:

1. Существующая в Украине законодательная база в сфере обращения с отходами может быть взята за основу при разработке более совершенной законодательной базы. Это прежде всего касается идентификации и классификации отходов, нормирования их образования, учета и паспортизации.

2. Реализация современной идеологии ресурсосбережения, основанной на минимизации образования отходов и использовании их в производстве как вторичных ресурсов, требует создания в государстве единого исполнительного органа в сфере обращения с отходами, и передачи ему всех функций управления и формирование жесткой исполнительной вертикали.

Это позволит добиться существования такой системы хозяйствования, при которой экономический рост не будет сопровождаться истощением природных ресурсов и деградацией окружающей среды.

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕНЕДЖМЕНТА В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ДОНБАССА

---

### Список литературы

1. Закон Украины «О металлоломе» с изменениями и дополнениями. Режим доступа <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/619-14>
2. Закон Украины «Об отходах» с изменениями и дополнениями. Режим доступа <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>