

**Запровадження інтегрованого підходу  
до ПТПВ у сільських регіонах  
на основі міжмуніципального співробітництва  
(тези доповіді)**

**В.Сороковський**, експерт з питань децентралізації,

Швейцарсько-український проект

“Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO

**А.Артов**, експерт-консультант з ТПВ,

Швейцарсько-український проект

“Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO

Зміст:

1. Концепція Інтегрованого підходу щодо поводження з ТПВ
2. Наявні практики у сфері поводження з ТПВ у сільських регіонах та основні проблеми
3. Міжмуніципальні проекти у сфері поводження з ТПВ як модель

Інтегрований підхід щодо ПТПВ – Концепція

Усталена практика, коли переважна більшість органів місцевого самоврядування (ОМС) розглядають поводження з ТПВ лише як завдання очищення населеного пункту (якщо взагалі система збору та вивезення відходів існує) і не приділяють увагу тому, що відбувається із відходами після цього, нехтують у політичних цілях екологічною (погіршення навколишнього середовища) та економічною (як правило, тарифи не відповідають витратам) складовими у цій діяльності, вже не спрацьовує. Важливим є врахування усіх ключових позицій та компонентів, які й складають зміст Інтегрованого підходу до поводження з твердими побутовими відходами (ПТПВ). (Рис.1)



Рис. 1. Концепція Інтегрованого підходу до ПТПВ

Звичайно, що така комплексна та складна картина є до певної міри «пресингом» на ОМС, оскільки вимагає витрачання значних ресурсів та наявність необхідних знань. З іншого боку, держава впроваджує більш жорсткі вимоги до ОМС, на яких покладено повноваження щодо вирішення питань ПТПВ. Так, 2010 року було внесено доповнення до Закону України “Про відходи” – закон доповнено статтею 35-1, де конкретизовано вимоги щодо поводження з побутовими відходами, а саме вимагається запровадити:

- Роздільний збір
- Окремий збір небезпечних відходів
- Створення санітарних полігонів

## Наявні практики у сфері поводження з ТПВ у сільських регіонах та основні проблеми

У 2009-10 роках експерти проекту DESPRO здійснювали ситуаційний аналіз в вибраних регіонах АРК та Вінницької області на предмет здійснення діяльності у сфері ПТПВ. Серед основних позицій, за якими можна охарактеризувати практики ПТПВ у малих містах (переважно, райцентрах), є наступні:

- Збирання змішаних відходів
- Розміщення відходів на полігонах без обробки та/або переробки
- Більшість полігонів не відповідають вимогам законодавства (є звалищами)
- Полігони майже повністю заповнені
- Тарифна система створена, але не завжди рівень покриття витрат є достатнім (→ дефіцит)
- Відсутність кампаній підвищення обізнаності громадян щодо ПТПВ

У той же час, практики щодо ПТПВ в селах виглядають таким чином:

- Часто – відсутність збирання, іноді – органічне відходів використовується повторно (присадибні ділянки, городи)
- Несанкціоновані звалища неорганічних ТПВ
- У випадку збирання відходів – вони часто розміщуються на звалищах, розташованих у сусідніх громадах
- Низький рівень громадянської обізнаності щодо ПТПВ

Серед загальних висновків, здійснених у межах ситуаційного аналізу, є такі:

1. На даний час *відсутні процедури* щодо системного планування у сфері ПТПВ
2. Тарифна система *існує, але не завжди зрозуміло*, чи тарифи є економічно обґрунтованими та такими, що забезпечують фінансову сталість (управління полігоном, будівництво нового полігону, УтаО, навчання персоналу тощо)
3. *Деякі елементи інтегрованого ПТПВ існують*, але іноді не пов'язані між собою; питання ПТПВ часто обмежуються технічною частиною рішень
4. *Брак знань щодо “ноу-хау” у методах планування*, специфічних технічних рішеннях, У та О та фінансовому менеджменті
5. *Фінансові наслідки* пропонованих технічних рішень *часто не обговорювалися* та/або невідомі
6. *Брак уваги щодо участі громадян* та їх інформуванні
7. Нагальною потребою є планування нових полігонів, так само, як і вжиття заходів щодо зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище існуючих, у тому числі тих сміттєзвалищ, що вже не використовуються.

## Міжмуніципальні проекти у сфері поводження з ТПВ як модель

Впоратися із завданням щодо запровадження Інтегрованого підходу ПТПВ одна громада не в силах. Хіба що це може бути під силу дуже великим громадам, як мінімум, обласним центрам. До того, доведено, що послуга ТПВ має мінімальний економічно ефективний обсяг (у різних джерелах, це від 50 до 90 тисяч мешканців).

Тому, одним із механізмів покращення послуги ТПВ є міжмуніципальне співробітництво.

Характеристики міжмуніципального ПТПВ:

- Визначена діяльність, функції, відповідальність та тарифи
- Скоординовані та розподілені послуги та види діяльності
- Узгоджені рівні надання послуг (напр., збирання, розміщення) на формальній основі (договори тощо.), включаючи тарифи
- Гармонізована та узгоджена інформація, участь громадян

Головними цілями для міжмуніципального ПТПВ як альтернативного підходу є:

- Покращене навколишнє середовище, менше негативних впливів від ПТПВ
- Краща система ПТПВ для громадян
- Менше видатків ОМС на боротьбу зі стихійними звалищами
- Надійна система ПТПВ (регулювання, імідж, доступ до полігону)

У той же час, міжмуніципальне ПТПВ є динамічною системою, і потребує налагодженої системи управління та підтримки.

Практична реалізація міжмуніципальної моделі ПТПВ, безумовно, пов'язана із певними ризиками та перешкодами. Аналіз ризиків та шляхів їх подолання наведено на Табл.1.

Табл.1

**Аналіз ризиків у запровадженні міжмуніципального ПТПВ та шляхів їх подолання**

Ризики	Шляхи подолання
Бракування інституціонального та фінансового аналізу впродовж фази планування	Системний Підхід до Планування, що включає аналіз інституційних, технічних, фінансових, соціальних, правових та екологічних аспектів
Брак необхідних даних	Необхідні спроможності та підтримка у процесі планування
Недостатність інформаційних заходів та участі громадян; Брак прихильності та сприйняття	Підхід на основі участі
Головний фокус на технічних рішеннях	Гнучкі, але раціональні рішення

У відповідь на запит партнерів, DESPRO, починаючи з 2010 розпочав підтримку розробки проекту з Інтегрованої системи ПТПВ у Тульчинському районі Вінницької області. Міжмуніципальний характер діяльності проявляється у тому, що проект планують спільно 3 громади: місто Тульчин (районний центр) та два прилеглі села – с.Кинашів, с.Суворовське. В якості планувальної основи було взято адаптовану Покрокову процедуру планування ПТПВ (джерело: *Wilson, D.C., Whiteman, A., Tormin, A. Strategic Planning Guide for Municipal Solid Waste Management. – WB, SDC, DFID*), схематично зображену на Рис.2.

**DESPRO: Покрокова процедура планування ПТПВ**

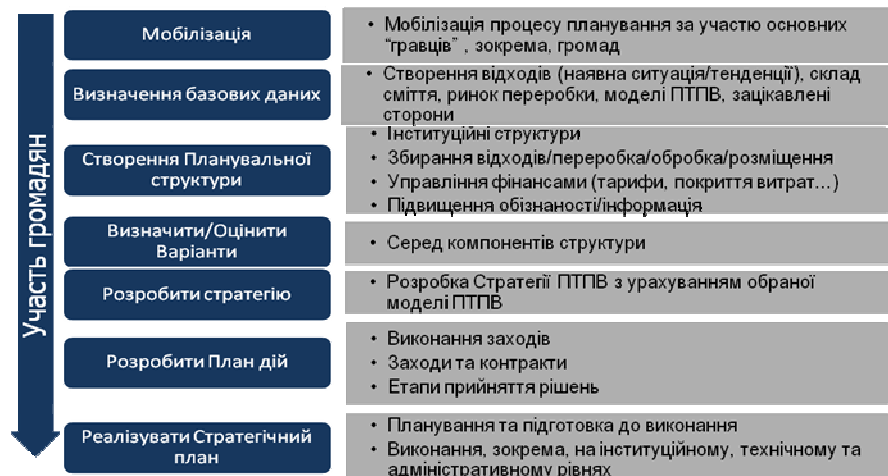


Рис. 2. Покрокова процедура планування ПТПВ, (DESPRO, 2010)

Фактично діяльність в районі розпочалася на початку 2011 року. Важливо відзначити, що багато у чому діяльність із планування спирається на місцеві людські, організаційні та

фінансові ресурси. DESPRO забезпечує експертну підтримку там, де це необхідно (перш за все, з точки зору проходження Покрокової процедури у плануванні), проводить пов'язане із цим тематичне навчання учасників процесу, а також надає організаційну підтримку.

На даний час, у районі вже завершено Крок 1 «Мобілізація процесу планування»: 1) створено Керівний комітет (формування стратегії, розгляд та прийняття рішень) та Робочу групу (відпрацювання рішень, «тактичні» дії); 2) узгоджено планування; 3) підготовлено проект Меморандуму про співпрацю між громадами.

З метою долучення до процесу планування максимального спектру зацікавлених сторін, було здійснено Аналіз зацікавлених сторін, із визначенням їх ролі та функцій.

Наразі триває Крок 2 «Збір та аналіз базових даних». Цей крок є дуже важливим для процесу планування, зокрема, для:

- Розуміння обсягів та складу відходів, а також, ключових моментів в сучасній системі ПТПВ, вимог та тенденцій
- Визначення спроможностей щодо збереження, перевезення, та утилізації відходів, а також оптимальної вартості послуг, що надаються.
- Визначення потенціалу відновлення ресурсів, переробки або зменшення
- Створення основи для прийняття інвестиційних рішень, виходячи з фактичних даних, та визначення ефективних розцінок та тарифів (принцип “забруднювач – платить”)
- Створення основи для покращення якості послуг з ПТПВ, та подальшого розвитку, наприклад, розширення на нові території

Аналіз ТПВ здійснюватиметься за методологією, розробленою Європейською комісією (джерело: *Methodology for the Analysis of Solid Waste (SWA-Tool). User Version. – EC*), та складатиметься із таких кроків:

- Попереднє вишукування
- Планування аналізу відходів
- Здійснення аналізу
- Оцінка даних

Варто також зазначити, що аналіз ТПВ буде здійснено у розрізі «страт» – груп генераторів відходів:

- Багатоповерхові будинки
- Приватні будинки у Тульчині та передмісті
- Приватні будинки у селах
- Організації та підприємства
- Змішані відходи (організації та населення)

Діяльність із планування проекту ПТПВ, за розрахунками, буде завершена до кінця 1 половини 2012 року.

\* \* \*

Інформація про проект DESPRO

**Назва проекту:** Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” (DESPRO)

**Опис проекту:**

Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, в свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади.

DESPRO працює на національному рівні, в Автономній Республіці Крим, у Вінницький та Сумській областях.

**Місія проекту у другій фазі:** подальше впровадження напрацьованих моделей та досвіду в інших регіонах України, підтримка реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою.

**Завдання другої фази проекту DESPRO:**

- Покращення якості послуг і доступу до них у цільових районах.
- Впровадження ефективних моделей управління досвідом/знаннями у секторі децентралізації і місцевого самоврядування.
- Підтримка процесу національного реформування з розбудови децентралізації і місцевого самоврядування.

**Загальна інформація:**

В період з 2010 по 2012 роки Проект здійснює подальшу підтримку громад із децентралізованого надання послуг, розширивши географію діяльності та спектр сфер впливу. Відтепер, окрім Вінницької області та Автономної Республіки Крим, Проект «Підтримка децентралізації в Україні» працює у Сумській області. Крім сфери водопостачання, DESPRO підтримує місцеві проекти з утилізації твердих побутових відходів.

Важливим завданням DESPRO в другій фазі діяльності є інтеграція позитивного досвіду проекту у діяльність органів влади всіх рівнів – сприяння створенню практичної та методично-навчальної бази для просування процесу реформ. З цією метою Проект впроваджує відповідні навчальні курси на базі Національної Академії Державного Управління та Академії Муніципального Управління для посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців та депутатів місцевих рад.

Проект також запроваджує та підтримує механізми ефективного управління досвідом – посилення експертних мереж та мереж практиків, веб-портал, ресурсний центр, тощо. Оскільки застосовані у першій фазі діяльності DESPRO організаційні підходи та досвід можуть бути використані в рамках реалізації реформи адміністративно-територіального устрою, Проект «Підтримка децентралізації в Україні» сприяє ефективному діалогу між різними гілками та рівнями влади, підтримує широке обговорення реформ у регіонах.

DESPRO впроваджується Швейцарським Центром Ресурсів та Консультацій з Питань Розвитку (Skat)

**Партнери:**

Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство житлово-комунального господарства України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Вінницька обласна державна адміністрація, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, пілотні райони (районні адміністрації та районні ради Іллінецького, Калинівського, Тульчинського районів Вінницької області та Бахчисарайського, Ленінського та Нижньогірського районів АР Крим) та сільські громади.

Також партнерами проекту є UNDP (MGSDP and CIDP), EU (CBA), CIDA, SIDA, DANIDA та інші.

**Країна:** Україна

**Тривалість проекту:** Проект передбачає три фази: підготовчу (2007-2009 роки), фазу консолідації (2010-2012 роки) та фазу завершення.