

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
11. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. [Навч. посіб.]. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : У 2 т.: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. – К., Вид-во Юридична думка, 2004. – 584 с.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О.Ф. Скакун. – Х., 2006. – 703 с.
14. Скурко Е.В. Принципы права : [монография] / Е.В. Скурко. – М.: Ось:89, 2008. – 192 с.
15. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.М. Козодой ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2006. – 19 с.

ПОПОВИЧ Н. П.,
аспірант кафедри
адміністративно-правових дисциплін
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.346.14+349.6

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У статті розглядаються системний підхід до нормативно-правового регулювання сфери поведінки з твердими побутовими відходами як об'єкта правового регулювання у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Аналізуються положення нормативних документів України та інших нормативно-правових актів із питань поведінки з твердими побутовими відходами. На підставі порівняльного аналізу пропонується визначення твердих побутових відходів.

Ключові слова: *нормативно-правового регулювання, тверді побутові відходи, поведінка з відходами.*

В статье рассматривается системный подход к нормативно-правовому регулированию сферы обращения с твердыми бытовыми отходами как объекта правового регулирования в контексте адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза. Анализируются положения нормативных документов Украины и других нормативно-правовых актов по вопросам обращения с твердыми бытовыми отходами. На основании сравнительного анализа предлагается определение твердых бытовых отходов.

Ключевые слова: *нормативно-правовое регулирование, твердые бытовые отходы, обращение с отходами.*



The article considers the systemic approach to the legal regulation of the handling of solid waste as an object of legal regulation in the context of adapting national legislation to EU requirements. Analyzes the position of Ukraine regulations and other regulations for the treatment of solid waste. Based on comparative analysis proposed definition of solid waste.

Key words: *legal regulation, municipal solid waste, waste.*

Вступ. Зростання соціальних та природних аномалій є наслідком неправильної поведінки людей і відсутністю розуміння відповідальності за майбутнє планети. Їх подолання можливе за умови визначення пріоритетів спільних дій, що передбачають загальноприйняті правила поведінки, закріплення яких необхідно на рівні світового співтовариства. У 1992 р. в Ріо-де-Жанейро була прийнята декларація з навколишнього середовища та розвитку, що відображає основні принципи «встановлення нового, справедливого глобального партнерства шляхом створення нових рівнів співробітництва між державами, ключовими секторами суспільства та людьми, докладаючи зусилля для укладення міжнародних угод, що забезпечують повагу інтересів всіх і захист цілісності глобальної системи навколишнього середовища і розвитку, визнаючи комплексний і взаємозалежний характер Землі.» [1].

Питання нормативно-правового регулювання сфери поводження з твердими побутовими відходами давно привертають увагу науковців. Проблеми нормативно-правового регулювання сфери поводження з відходами вивчали В. Авер'янов, А. Банчук, О. Бойченко, С. Гуцу, В. Гурковський, А. Гулемін, В. Цимбалюк, А. Марущак, І. Март'янов, О. Оскірко, І. Пілявська, О. Світличний та інші. Високо оцінюючи внесок вчених в освітлення проблем нормативно-правового регулювання сфери поводження з відходами, варто визнати, що кожен етап історичного розвитку країни ставить перед дослідником нові завдання, які потребують вирішення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження системного підходу до нормативно-правового регулювання сфери поводження з твердими побутовими відходами.

Результати дослідження. Конституція України, Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про металобрухт», постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти та державні стандарти України з охорони навколишнього природного середовища, санітарних норм і правил, інші документи суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з твердими відходами мають виконувати загальнодержавні завдання направлені на ефективне правове регулювання у сфері поводження з побутовими відходами. Водночас основною причиною тривалого погіршення стану навколишнього середовища є нераціональні структури споживання та виробництва [1]. Завдяки глобалізації споживачі мають більш широким вибором товарів і послуг. При цьому збільшення обсягів виробництва і споживання призводить не тільки до зростання життєвого рівня людини, але і до зростання утворення відходів, причому це стосується кожного етапу життєвого циклу продукції, починаючи з його розроблення і закінчуючи ліквідацією (утилізацією або видаленням). Наприклад, на стадії розроблення утворюються відходи макулатури, залишки макетів тощо, під час виробництва – відходи відбракованої продукції, залишки тари, упаковки тощо. Однак процес організації і підтримки виробництва також є джерелом утворення відходів (відходи ідалень для робітників, макулатура, утворена під час організації документообігу тощо).

Дану схему необхідно доповнити ще одним блоком – організація і підтримка виробничого процесу. Говорячи про відходи, часто забувають про те, що дещо можна використовувати в виробництві повторно, знижуючи тим самим споживання природних ресурсів, деякі види відходів можна використовувати як енергоносії, зберігаючи непоновлювані джерела енергії (вугілля, природний газ, нафта).

Основним способом утилізації твердих побутових відходів в Україні є захоронення на полігонах. Тверді побутові відходи складаються з безлічі різноманітних речовин, зокрема



органічної складової частини, яка є середовищем для патогенної мікрофлори (дизентерія, черевний тиф), мікрофауни (паразити), макрофауни (гризуни, комахи). Сміттєві звалища – це джерела метану, одного з основних парникових газів, що виділяється в процесі розкладу органічних відходів на сміттєвих звалищах, він створює (на доповнення до свого внеску у зміну клімату) небезпеку локального забруднення та вибуху.

Під час спалювання відходів на сміттєспалювальних заводах утворюються токсичні викиди. Вони також є джерелами виділення важких металів, наприклад, ртуті, кадмію та свинцю. У нещодавно виконаному дослідженні, в основу якого лягли дані, отримані у Швеції, було висловлено припущення про те, що сміттєві звалища є найбільшим джерелом високотоксичних канцерогенів, діоксинів – в основному через повітряну дисперсію та в результаті їх загоряння.

У деяких епідеміологічних досліджень у населення, що проживає по сусідству з сміттєвими звалищами, були виявлені підвищені показники захворюваності на різні форми раку, вроджених дефектів, зниженої ваги у новонароджених та уповільненого розвитку дітей [2].

Вирішення проблеми поводження з відходами стає найбільш актуальним завданням для забезпечення нормальної життєдіяльності населення, охорони навколишнього середовища, ресурсозбереження.

Тверді побутові відходи – це джерело ресурсів, таких як чорні, кольорові, рідкісні та розсіяні метали, крім того, сміття – це вуглецева «безплатна» сировина для паливної енергетики.

Закон України «Про відходи» (прийнято 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР) є основним документом, що регулює поводження з відходами виробництва та споживання, метою якого є запобігання шкідливого впливу відходів виробництва та споживання на здоров'я людини та довкілля, та залучення таких відходів у господарський оборот як додаткові джерела сировини [3].

До 21 січня 2010 р. використовувалося визначення відходів без поділу за місцем утворення: «відходи виробництва та споживання залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів, інших виробів чи продуктів, які утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), які втратили свої споживчі властивості [4].

У кінці 2012 р. були внесені істотні зміни в цей закон (Закон України 2 жовтня 2012 р. № 5402-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами»), що передбачають закладення деяких аспектів розвитку галузі перероблення відходів, ресурсозберігаючих технологій, пріоритетних напрямів державної політики у сфері поводження з відходами [5].

З 21 січня 2010 р. в Державний класифікатор ДК 005 було введено визначення «комунальні (міські) відходи» – відходи, які утворюються в житлових приміщеннях у процесі споживання фізичними особами, товари, що втратили свої споживчі властивості у процесі їх використання фізичними особами в житлових приміщеннях в цілях задоволення особистих і побутових потреб (Державний класифікатор ДК 005 – позиція 772) [6].

До комунальних відходів також належать відходи, що утворюються у процесі діяльності юридичних осіб, індивідуальних підприємств і подібні за складом до відходів, що утворюються в житлових приміщеннях у процесі споживання фізичними особами».

Конкретизація та виділення комунальних (міські) відходів дає змогу розглядати їх окремо від відходів виробництва та споживання (як було раніше) як об'єкт управління та розвитку системи поводження з комунальними відходами (твердими).

Цей термін дуже близький до змісту терміна Municipal Solid Waste («тверді міські відходи»), який використовується в Європейському Союзі та Сполучених Штатах Америки [7]. До твердих муніципальних відходів зарубіжні автори відносять відходи, збирання і утилізацію яких покладено на муніципалітет.

Тверді міські відходи включають житлові, промислові, комерційні, організаційні, міські, відходи від знесення і будівництва. Промислові, комерційні та адміністративні відхо-



ди часто групуються разом і, як правило, являють собою більш 50% твердих муніципальних відходів. Відходи від будівництва та знесення часто розглядаються окремо: за умови правильної організації можуть бути утилізовані окремо. Відходи, які утворюються в процесі виробництва, в медичних установах, в сільському господарстві, вважаються твердими муніципальними відходами, якщо муніципалітет займається збором і утилізацією.

В Україні органи місцеві влади та місцевого самоврядування (муніципалітети) відповідають за відходи, що утворюються у населення в результаті його життєдіяльності, відходи від діяльності громадських і адміністративних установ, відходи міського господарства, за поводження з відходами виробництва та сільського господарства вони не несуть відповідальності [8, с. 127].

Однозначного визначення твердих побутових відходів в Україні немає. Існує безліч підходів до їх визначення, закріплених у нормативних актах:

– Рекомендація по визначенню норм накопичення твердих побутових відходів для міст УРСР (9 березня 1982 р.);

– ДСТУ 2195-99 (ГОСТ 17.9.0.2-99) «Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін. Міждержавний стандарт» [9];

– Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр. (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 січня 2013 р. № 22-р) [10].

Під час аналізу перших двох документів істотних відмінностей у визначенні твердих побутових відходів виявлено не було. За ДСТУ визначення розширює галузь утворення відходів у результаті життєдіяльності людей. Наприклад, ремонт квартир замінено на прибирання і ремонт житлових приміщень, тобто відходи від ремонту приватних домоволодінь належать до твердих побутових відходів. Крім того, включено відходи, що утворились у результаті утримання домашніх тварин і птахів.

Згідно з даними визначеннями, відходи, що утворюються в громадських організаціях, установах, магазинах, кафе тощо, до категорії твердих побутових відходів не належать. Однак здебільшого відходи від діяльності таких організацій частково або повністю потрапляють у контейнери загального збору твердих побутових відходів.

Виключення таких відходів з твердих побутових відходів спричинить помилки при визначенні норм накопичення відходів, обсягів утворення відходів, тарифів, обсягів вилучення вторинної сировини.

Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами включає побутові відходи, зокрема відходи, що утворюються у житлових та громадських спорудах, торговельних, видовищних, спортивних та інших підприємствах (включаючи відходи від поточного ремонту квартир), відходи від опалювальних пристроїв місцевого опалення, кошторисів, опале листя, зібрані з дворових територій, і великогабаритні відходи.

Дане визначення доволі близьке за змістом до визначення «тверді комунальні відходи» і розглядає тверді побутові відходи з точки зору їх утилізації. Таким чином, визначення твердих побутових відходів, що використовується в Рекомендаціях і ДСТУ 2195-99, доцільно, наприклад, у разі укладення договорів на збір відходів (тарифи для юридичних і фізичних осіб відрізняються), під час проектування розташування, типу та кількості сміттєвих контейнерів (відмінності в нормах накопичення) і у декларації про відходи, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 118 «Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми» [11].

Якщо ж розглядати відходи як джерело вторинних матеріальних і енергетичних ресурсів, то обмеження твердих побутових відходів тільки тими, які утворюються в житлових будинках, істотно знизить обсяги вилучення вторинних ресурсів. З метою збільшення обсягів вилучення вторинної сировини та розвитку галузі переробки відходів, пропонуємо визначення: тверді побутові відходи – це частина твердих комунальних відходів, що містить найбільш цінні для використання в народному господарстві компоненти та небезпечні відходи, що утворюються у населення.



З метою розроблення найбільш ефективних заходів з переробки відходів доцільно розрізняти у нормативно-правовому аспекті тверді побутові відходи, що утворюються в житловому та нежитловому секторі. Макулатура, харчові відходи, пластик, скло, металобрухт, що становлять більшу частину твердих побутових відходів, є цінною вторинною сировиною. Даний підхід повністю збігається з визначеннями ДСТУ 2195-99 «Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін. Міждержавний стандарт» у контексті співвідношення визначень «відходи – вторинні ресурси – вторинну сировину».

Однак визначення вторинної сировини за ДСТУ 2195-99 має недолік – воно не враховує використання енергетичних ресурсів як вторинної сировини з метою отримання енергії, за наявних технологій.

Визначення вторинної сировини у нормативно-правових актах, особливо відомчого рівня, необхідно скоригувати: «Під вторинною сировиною розуміються вторинні матеріальні та енергетичні ресурси, для яких існує реальна можливість і доцільність використання в економіці країни з урахуванням соціального, екологічного, економічного та нормативно-правового аспекту».

Неправильна організація збору та транспортування твердих побутових відходів може призвести до серйозного погіршення екологічного стану міст.

Основними місцями видалення твердих побутових відходів є полігони та звалища, сміттесортувальні, сміттєпереробні та сміттєспалювальні заводи. Створення галузі поводження з відходами дасть змогу не тільки поліпшити стан навколишнього середовища, але і забезпечити регіони додатковими ресурсами.

Складна структура економіки зумовлена великою кількістю вхідних у неї елементів, їх взаємодією. Найбільшу складність у формуванні структури економіки являють собою процеси, що забезпечують розвиток економіки (відтворювальні, ресурсні, інвестиційні, інноваційні, фінансові, трудові, технологічні). Наочним прикладом може слугувати сфера поводження з відходами. Повний цикл поводження з відходами включає в себе: утворення, складування, транспортування, використання або розміщення (знешкодження та захоронення).

У результаті перероблення відходів утворюється:

- нова сировина (перший сектор);
- вторинна сировина використовується у процесі виробництва товарів і послуг (другий сектор);
- функціонування сфери поводження з твердими побутовими відходами спричиняє створення інфраструктурних компонентів (третій сектор);
- вторинна сировина є товаром для внутрішнього та зовнішнього обміну (четвертий сектор);
- утилізація твердих побутових відходів необхідна для дотримання санітарно-гігієнічних вимог життєдіяльності людини (п'ятий сектор).

Сфера поводження з твердими побутовими відходами є сферою міжгалузевих системних норм правого регулювання. Нині в Україні не можна говорити про наявність системності у сфері поводження з твердими побутовими відходами та, відповідно, системного нормативно-правого механізму регулювання суспільних відносин у цій сфері. У більшості районів є тільки видалення відходів. У деяких областях вона доповнена окремими підприємствами з сортування та перероблення відходів.

Сфера поводження з твердими побутовими відходами – частина економіки, спрямована на забезпечення санітарно-гігієнічного благополуччя населення, раціонального природокористування, зниження навантаження на довкілля, що включає всі види нормативно-правових та організаційно-технологічних заходів із технічного регулювання робіт на етапах поводження з відходами, запобігання, мінімізацію, облік і контроль утворення та накопичення відходів.

Сфера поводження з твердими побутовими відходами має включати систему видалення відходів, наявність необхідної інфраструктури, комплекс сміттесортувальних і сміттєпе-



перобних підприємств, виробничі потужності з метою використання вторинної сировини у виробництві товарів і послуг, нормативно-правову базу, систему інформаційного забезпечення, спрямовану на забезпечення довіри населення до діяльності органів влади, зокрема у сфері поводження з відходами, кваліфіковані кадри для забезпечення інформаційних потреб галузі поводження з відходами та для обслуговування технологічних процесів галузі. Формування і розвиток нормативно-правового регулювання сфери поводження з твердими побутовими відходами та відповідних державних інформаційних систем має здійснюватись на міжгалузевому і міжрегіональному рівнях, із застосуванням комплексного, системного підходу до вирішення правових, організаційних і технічних питань [12, с. 53]. Необхідна співпраця з іншими державами та міжнародними організаціями, що уможливить інтеграцію у сфері, яка досліджується.

Заради ефективного управління сферою поводження з твердими побутовими відходами необхідно використовувати методи і інструменти, які враховують міжгалузеву специфіку сфери поводження з твердих побутових відходів.

На нормативно-правовому рівні в Європейському Союзі виділено 3 групи основних методів: адміністративні методи, заходи економічного регулювання поводження з відходами, програмно-цільові методи.

До першої групи (адміністративні методи) належать:

- нормативно-правова база у сфері поводження з відходами;
- ліцензування, нормування та стандартизація;
- державний кадастр відходів;
- паспортизація небезпечних відходів;
- експертиза, сертифікація, аудит;
- моніторинг;
- екологічний контроль;
- державний облік і звітність.

До заходів економічного регулювання поводження з відходами належать: плата за розміщення відходів, фінансування природоохоронних заходів, економічне стимулювання, бюджетні трансферти.

До програмно-цільового методу відносять державні, регіональні, місцеві та міжмуніципальні цільові програми.

Однак ми вважаємо, що дана класифікація не відображає весь спектр методів управління, які потребують нормативно-правового регулювання на усіх рівнях – законодавчому, відомчому, корпоративному.

Висновки. Аналіз української та зарубіжної літератури свідчить, що мають місце відмінності у визначенні сутності та змісту поняття «тверді комунальні відходи» в Україні та за кордоном. Нормативне трактування «тверді побутові відходи» має бути заснована на використанні ресурсно-зберігаючого підходу, який відрізняється орієнтацією на збільшення обсягів вилучення вторинної сировини та забезпечення розвитку галузі переробки відходів. Загальноприйнята схема утворення відходів на стадіях життєвого циклу продукції у нормативно-правових актах має бути доповнена блоком «організація та підтримка виробничого процесу», що дасть змогу максимально ефективно використовувати тверді побутові відходи як вторинну сировину. Нормативно-правове регулювання сфери поводження з твердих побутових відходів належить до сфери міжгалузевих системних продуктів, що безпосереднього пов'язано з відображенням у нормативно-правових актах групування методів управління сферою поводження з твердими побутовими відходами. Це дасть змогу виділити основні нормативно-правові інструменти ефективного управління даним сегментом економіки.

Список використаних джерел:

1. Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.



2. Environment and health. World Health Organization. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/healthtopics/environment-and-health>.
3. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами : Закон України від 21.01.2010 р. № 1825-VI // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 10. – Ст. 107.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами : Закон України 02.10.2012 р. № 5402-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 40. – Ст. 539.
6. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96 Наказ Держстандарту України від 29.02.1996 р. № 89. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkovye-zakonodavstvo/normativno-pravovi-akti-z-pitan-kpr/nakazi/61769.html>
7. Municipal Solid Waste (MSW) in the United States: Facts and Figures [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epa.gov/epawaste/nonhaz/municipal/msw99.htm>.
8. Гаврилюк О. Органи публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами / О. Гаврилюк // Підприємництво, господарство, право. – 2017. – № 2. – С. 126–130.
9. ДСТУ 2195-99 (ГОСТ 17.9.0.2-99) «Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін. Міждержавний стандарт». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://document.ua/ohorona-prigodi_povodzhennja-z-vidhodami_tehnichnij-paspor-nor11387.html
10. Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр.: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.01.2013 р. № 22-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80#n9>.
11. Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2016-%D0%BF>.
12. Єсімов С. Формування єдиного інформаційного простору в діяльності державних органів України / С. Єсімов // Вісник Національного ун-ту «Львівська політехніка»: юридичні науки. – 2015. – № 813. – С. 48–53.

