

УДК 342.9:628.4.032  
DOI <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i5.946>

**В. І. Курило**  
*orcid.org/0000-0003-1268-801X*  
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент  
Національної академії аграрних наук України,  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**І. В. Курило**  
*orcid.org/0000-0001-7018-3883*  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Л. В. Головій**  
*orcid.org/0000-0002-5537-0944*  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У зв'язку з розвитком цивілізації та збільшенням техногенного навантаження проблема утилізації відходів набуває надзвичайно актуального характеру. Стосовно побутових відходів, то в нашій державі за даними Міністерства розвитку громад та територій України за 2020 рік утворилось їх понад 54 млн м<sup>3</sup>, або понад 10 млн т, які захоронюються на 6 тис. сміттєзвалищ і полігонів загальною площею майже 9 тис. га [1]. Аналіз статистичних даних свідчить про збільшення обсягів накопичення відходів в Україні, що призводить до погіршення санітарного стану населених пунктів, створює загрозу здоров'ю їхніх мешканців та негативно впливає на стан навколишнього середовища. З окресленого можна констатувати, що питання правового регулювання поведження з відходами є надзвичайно актуальним.

Проблемам правового регулювання у сфері поведження з відходами присвячено праці таких науковців, як В.Б. Авер'янов, В.П. Бевзенко, Н.А. Берлач, В.О. Заросило, Р.А. Каложний, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, І. В. Курило, Т.А. Мацелик, А.С. Оскірко, Т.О. Антонова, О.П. Світличний, Н.С. Пінкевич, М.В. Федунь, О.М. Гаврилюка, В.О. Юрескул та ін.

Метою статті є аналіз адміністративно-правового регулювання поведження з побутовими відходами.

Адміністративно-правове регулювання є спеціальним юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку й діяльність його суб'єктів та об'єктів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в право-

вих веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [2, с. 113–114; 3]. О.П. Рябченко вважає, що адміністративно-правове регулювання – це діяльність, яка складається з дій, що послідовно змінюють одна одну в певному порядку, а регулювання протікає за певною процедурою, яка також розглядається як форма щодо змісту цієї діяльності [4, с. 81–84]. І.М. Миронець, Д.Є. Андреева і К.В. Шустрова вказують, що найбільш поширеним є трактування адміністративно-правового регулювання як цілеспрямованого, упорядковувального, управлінського впливу держави на суспільні відносини [2, с. 113–114].

В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук і С.О. Короєд писали, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [5, с. 75]. П.М. Павлик зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, зумовлені особливостями його норм [6, с. 75]. Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління

і формування стійкого правового порядку їх функціонування [7, с. 10].

Надумку В.Б. Авер'янова та П.В. Діхтієвського, адміністративно-правове регулювання являє собою різновид правового впливу на суспільні відносини у сфері виконавчої влади. Оскільки адміністративно-правове регулювання суспільних відносин може здійснюватися різними адміністративно-правовими засобами, різними суб'єктами, в різних масштабах і на різних рівнях, воно здатне набувати різних форм, мати різновиди [8, с. 135].

Незважаючи на певні розбіжності, науковці загалом досягають згоди в тому, що адміністративно-правове регулювання являє собою спеціальний цілеспрямований, упорядкований, управлінський вплив на суспільні відносини за допомогою норм адміністративного права з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, який здійснюється різноманітними суб'єктами адміністративного права [9, с. 49].

Систему законодавчих актів, які регулюють державну діяльність у сфері поводження з побутовими відходами, становлять акти різної спрямованості. Ці законодавчі акти можна поділити на природоохоронні акти, законодавчі акти, що регулюють управлінські відносини та акти, що передбачають юридичну відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами [8, с. 143].

Базовим правовим актом у регулюванні правовідносин, пов'язаних із поводженням із побутовими відходами є Закон України «Про відходи», який визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також із відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України [10].

Відповідно до Закону України «Про відходи» побутові відходи – відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних із виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення; поводження з відходами – дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення. Проте це не єдине визначення поводження з відходами, закріплене в національному законодавстві. Згідно з Положенням про контроль за транскордонними

перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів від 13 липня 2000 р. № 1120, поводження з відходами являє собою збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію й видалення відходів, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями утилізації/видалення [11]. Відповідно до Технічного регламенту з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування, затвердженого Наказом Держспоживстандарту України від 24 грудня 2004 року, поводження з відходами – це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження й захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [12]. Виходячи із цього, до поводження з відходами українське законодавство зараховує дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, тоді як підзаконні акти про поводження з відходами зараховують до цієї категорії лише безпосередні дії щодо поводження з відходами – збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження й захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення. Аналогічним чином закріплюється поняття поводження з відходами й в інших нормативно-правових документах у цій сфері [11; 12].

Регулювання відносин у сфері поводження з побутовими відходами неможливе без системи суб'єктів публічного управління, які відповідно до законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, в межах своєї компетенції покликані вирішувати поставлені перед ними завдання держави. До системи таких суб'єктів зараховують органи загальної компетенції (КМУ, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування) та органи спеціальної компетенції (центральні органи влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища). Адміністративно-правовими засобами державного впливу у сфері поводження з побутовими відходами є:

- розробка і затвердження державних стандартів, норм і правил;
- державний облік і паспортизація побутових відходів;
- здійснення експертизи та квотування;
- державна реєстрація суб'єктів, що здійснюють діяльність у цій сфері;
- затвердження та реалізація регіональних та місцевих програм та контроль за їх виконанням;
- реалізація адміністративно-юрисдикційних повноважень [8, с. 150]

На жаль, адміністрування у сфері поводження з відходами в Україні є малоєфективним,

про це свідчить нагромадження значної кількості неконтрольованих відходів, хаотичне створення місць зберігання відходів і часто з порушенням законодавства, утворення несанкціонованих звалищ побутових відходів. Потребує підвищеної уваги зі сторони уповноважених органів і питання контролю та нагляду за санітарним станом територій, а також збиранням, транспортуванням, утилізацією та знешкодженням побутових відходів.

Т.П. Козаченко виділяє такі стратегічні проблеми щодо інституційної/організаційної та законодавчої структури публічного адміністрування у сфері відходів: нечітке розподілення ролей та відповідальності між зацікавленими сторонами; обмежена та неефективна координація діяльності зацікавлених сторін; недостатні зв'язки з приватними компаніями – перевізниками; складна законодавча структура з багатьма положеннями та актами, які частково збігаються; нечітке розподілення повноважень щодо контролю відповідності законодавству та впровадження примусових механізмів; відсутність стратегічного підходу в питанні наближення до правового поля ЄС.

На підтвердження відсутності стратегічного підходу в питанні наближення до правового поля ЄС свідчать результатами міжнародного аудиту поводження з відходами в 2020 році, що був здійснений вищими органами аудиту Молдови, Сербії й України, аудитори дійшли висновку, що національні нормативні акти у сфері поводження з промисловими та побутовими відходами неповні й не узгоджені з міжнародним законодавством і стандартами, зокрема Європейського Союзу, курс на інтеграцію до якого взяла Україна; державний контроль є малоефективним; бракує розвинутих потужностей для переробки, обробки та видалення небезпечних, промислових та побутових відходів [13].

Використання Україною нормативного забезпечення прогресивного досвіду країн-членів ЄС у сфері поводження з відходами видається необхідним не тільки для виконання положень Угоди про асоціацію, але й для загального добробуту планети загалом [14, с. 332]

**Висновки.** Серед основних завдань, які нині стоять перед суспільством, – зменшити негативний вплив на навколишнє природне середовище шляхом зменшення кількості побутових відходів. На жаль, сучасна система управління відходами в Україні характеризується використанням неефективних заходів, що призводить до нагромадження побутових відходів, перевантаження сміттєзвалищ і появи таких, які не відповідають нормам екологічної безпеки. Сучасні реалії вимагають від суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністрування у сфері поводження з відходами впровадження ефективних систем поводження з побу-

товими відходами, невід'ємною частиною яких має бути розвиток роздільного збирання та перероблення відходів.

### Література

1. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2020 рік URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sfery-povodzhennya-z-pobutovymy-vidhodamy-v-ukrayini-za-2020-rik-2/>
2. Галуцько В.В., Пономаренко Г.О., Шкарупа В.К. Теорія держави і права : навчальний посібник. Херсон : ВАТ «ХМД», 2010. 280 с.
3. Чорна А. Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 128–132.
4. Рябченко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності. *Право України*. 2006. № 1. С. 81–84.
5. Адміністративне право України : у 2-х т. підручник Т. 1. Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короед. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.
6. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина / за ред. І.О. Ієрусалімової, П.М. Павлика, Ж.В. Удовенко. Київ : Знання, 2007. 223 с.
7. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 20 с.
8. Сучасний стан та основні напрями державного регулювання поводження з побутовими відходами : монографія / О.М. Гаврилюк, О.П. Світличний. Національний університет біоресурсів і природокористування. Київ, 2018. 194 с.
9. Пінкевич Н.С. Адміністративно-правове регулювання у сфері поводження з відходами в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут МВС України; Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2019. 217 с.
10. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-VR / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/187/98-%25D0%25B2%25D1%2580#Text>
11. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-2000-%D0%BF#Text>
12. Про затвердження Технічного регламенту з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 24 грудня 2004 р. № 289 / Держспоживстандарт України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0095-05#Text>
13. Більшість відходів потрапляє на звалища внаслідок неефективного управління ними – міжнародний аудит. Рахункова палата. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=906>
14. Гиренко І.В. Щодо питання політики ЄС у сфері поводження з відходами. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1(22), том 3. С. 330–333.

### Анотація

**Курило В. І., Курило І. В., Головій Л. В.** Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами. – Стаття.

У статті розглянуто сутність та зміст таких понять, як «адміністративно-правове регулювання», «побутові відходи», «поводження з побутовими відходами». Аналіз наукової літератури дає змогу зробити висновок, що науковці неоднозначно тлумачать термін «адміністративно-правове регулювання», однак досягають згоди в тому, що адміністративно-правове регулювання являє собою спеціальний цілеспрямований, упорядкований, управлінський вплив на суспільні відносини за допомогою норм адміністративного права з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, який здійснюється різноманітними суб'єктами адміністративного права. Зазначено, що публічне управління у сфері поводження з побутовими відходами здійснюється широким колом суб'єктів, серед яких органи загальної компетенції (КМУ, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування) та органи спеціальної компетенції (центральні органи влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища). Акцентовано на проблемах поводження з відходами, серед яких – нагромадження значної кількості неконтрольованих відходів, хаотичне створення місць зберігання відходів і часто з порушенням законодавства, утворення несанкціонованих звалищ побутових відходів, а також наголошено на необхідності впровадження суб'єктами публічного адміністрування у сфері поводження з відходами ефективних систем поводження з побутовими відходами. Видається слушним і використання прогресивного досвіду країн-членів Європейського Союзу щодо нормативного забезпечення у сфері поводження з відходами Україною, оскільки національні нормативні акти неповністю узгоджені з міжнародним законодавством.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, побутові відходи, поводження з побутовими

відходами, адміністрування у сфері поводження з відходами.

### Summary

**Kurylo V. I., Kurylo I. V., Holovii L. V.** Administrative and legal regulation of household waste management. – Article.

The essence and content of such concepts as “administrative and legal regulation”, “household waste”, “household waste management” were considered in the article. An analysis of the scientific literature allows us to conclude that scholars ambiguously interpret the term “administrative and legal regulation”, but agree that administrative and legal regulation is a special purposeful, orderly, managerial influence on public relations through the rules of administrative law to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, the proper functioning of civil society and the state, which is carried out by various subjects of administrative law. It is noted that public administration in the field of household waste management is carried out by a wide range of entities, including bodies of general competence (Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations, local governments) and bodies of special competence (central authorities, ensuring the formation and implementation of state environmental policies). It has been paid attention to the problems of waste management, including the accumulation of a significant amount of uncontrolled waste, chaotic creation of waste storage sites, and often in violation of the law, the creation of unauthorized landfills. The article emphasized the need for public administrations in the field of waste management to implement effective household waste management systems. The use of progressive experience of European Union member states of normative support in the field of waste management in Ukraine is also considered appropriate, as national regulations are not entirely in line with international law.

**Key words:** administrative and legal regulation, household waste, household waste management, administration in the field of waste management.