

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

POWERS OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

Харченко Т.О., к.і.н.,
викладач кафедри філософії та суспільних наук
Українська медична стоматологічна академія

Стаття присвячена викладенню сучасного стану національного законодавства щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління відходами. Важливість цього питання зумовлена наростаючими обсягами накопичених на території України відходів і нагальною потребою створення ефективного механізму управління відходами. Одним із головних суб'єктів цього механізму є місцеве самоврядування, котре в умовах децентралізації має отримати ширшу компетенцію. Водночас і нормативно-правова база потребує подальшої актуалізації в аспекті приведення у відповідність до європейських і світових стандартів.

У результаті дослідження проблеми було визначено коло законодавчих актів, що окреслюють повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління відходами, проведений огляд відповідних положень. У статті здійснена спроба класифікації нормативно-правових актів, що регулюють повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління відходами. Окремо виділено групу підзаконних актів, якими в процесі діяльності органи місцевого самоврядування мають керуватися та в яких їхні повноваження з управління відходами регламентуються детальніше.

Схарактеризовані права й обов'язки місцевих рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, котрі є безпосередніми суб'єктами управління відходами. Крім реалізації муніципальної правотворчості, ними є власні (самоврядні) й делеговані повноваження в галузях житлово-комунального господарства, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. На основі цього здійснений порівняльний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) у сфері управління відходами.

Також були розглянуті законодавчі зміни, що очікуються найближчим часом, щодо місця та ролі органів місцевого самоврядування в системі управління відходами. Передусім йдеться про розгляд розробленого в профільному комітеті Верховної Ради України проекту нового базового закону про управління відходами. Також у статті акцентовано увагу на особливостях застосування термінології в новому законодавстві про відходи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, місцева рада, виконавчий комітет місцевої ради, повноваження, відходи.

The article is devoted to the publicity of the current condition of national legislation on powers of local governments in the field of waste management. The importance of this the issue is conditioned by the growing amount of accumulated waste on the territory of Ukraine and the urgent need to create an effective waste management mechanism. One of the main subjects of this mechanism is local self-government, which should receive wider competence in the conditions of decentralization. At the same time, the regulatory framework needs further updating in aspect of correspondence with European and world standards.

In a result of research of a problem the range of legislative acts which define powers of local governments in the field of waste management. A review of relevant states was made. The article attempts to categorize regulations that control the powers of local municipality in the field of waste management. A group of by-laws acts has been singled out, which in the process of activity of local self-government should be guided and in which their powers of waste management are regulated in more details.

The rights and duties of local councils, executive committee of the local council, which are the direct subjects of waste management were characterized. In except of implementation of municipal lawmaking, these are peculiar (self-governing) and delegated powers in the fields of housing and communal services, regulation of land relations and protection of natural environment. Based on this, a comparative analysis of the powers of the authorities local self-government and local bodies of state executive power (local state administrations) in the field of waste management was made.

Also there was considered legislative changes expected in the near future regarding place and role of local governments in the waste management system. First of all there is a question of consideration of the project developed in the profile committee of the Verkhovna Rada of Ukraine of a new basic law on waste management. The article also focuses on the peculiarities of application terminology in the new waste legislation.

Key words: local government, local self-government bodies, local council, executive committee of the local council, powers, waste.

Постановка проблеми та актуальність. Накопичення, безсистемне й безвідповідальне поводження з відходами перетворюється в загрозливий чинник, що впливає на якість життя людей і здійснює небезпечне навантаження на довкілля. Більшість європейських країн почала перейматися цією проблемою ще в минулому столітті й наразі має належне організаційне, технічне й технологічне забезпечення процесу ліквідації та перероблення передусім побутових відходів. В Європейському Союзі створене досить ґрунтовне правове поле, розвиток якого триває. Україна ж, територія якої вкрай забруднена відходами, лише відносно недавно почала поступово приходити до усвідомлення необхідності подолання «смітцевої кризи». І хоч на законодавчому рівні це питання вже має певне відбиття, в цілому організаційно-правовий механізм в якісному відношенні малоефективний. Поштовхом до початку реформування управління відходами стала ратифікована нашою державою Угода про асоціацію з Євросоюзом. Наразі вже прийнято ряд нормативно-правових актів. Ведеться розробка нового

законодавства про відходи. Реалізація реформи здійснюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Тож актуальність окресленого питання для України зумовлюється як її інтеграцією до європейських структур, так і необхідністю вдосконалення власної системи управління відходами, зокрема на муніципальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на актуальність проблеми для України, наразі оприлюднені нечисельні наукові розвідки, поміж яких зазначимо праці О. Гаврилюка [1], В. Кравченка [2], В. Кулакової [3], А. Оскірко [4] й інших, що переважно розглядають управлінські аспекти загалом і дотично вивчають питання компетенції місцевого самоврядування. Водночас варто виокремити дослідження О. Трегуба, безпосередньо присвячене організаційно-правовому забезпеченню поводження з відходами органами місцевого самоврядування [5].

Метою статті є дослідження сучасного стану вітчизняного законодавства щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління відходами.

Виклад основного матеріалу. За Конституцією України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (далі – ОМС): сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. У правовому полі встановлена компетенція місцевого самоврядування – визначена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування. Повноваженнями місцевого самоврядування є закріплені нормами права за територіальними громадами, органами й посадовими особами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. У Законі України «Про місцеве самоврядування» використовуються обидва терміни, але відмінності цих категорій не визначаються.

Власне ця ж тенденція простежується і в інших законодавчих актах. Так, Розділ IV Закону України «Про відходи» визначає компетенцію органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами, але стаття 21 містить досить широкий спектр саме повноважень органів місцевого самоврядування, котрі по суті мають забезпечувати правову, організаційну й економічну складову частину [6].

Останнім часом здійснюється розробка нового комплексного законодавчого акту, що має замінити чинний профільний Закон України «Про відходи» 1998 року. Наразі законопроект про управління відходами після доопрацювання Комітетом із питань екологічної політики й природокористування Верховної Ради України підготовлений на повторне перше читання.

У проєкті вперше має знайти відбиття актуалізована термінологія, зокрема «муніципальні відходи», «управління відходами» (термін, котрим оперує європейське право). ОМС визначаються як суб'єкти реалізації державної політики у сфері управління відходами, котрі мають брати участь у розробленні реалізації регіональних планів управління відходами (згідно з Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року [8]). Загалом законодавець має намір розширити повноваження місцевого самоврядування (щодо управління безхазяйними відходами чи небезпечними відходами домогосподарств, на які не поширюються системи розширеної відповідальності виробників тощо) [7].

У суміжних законодавчих актах також йдеться про повноваження ОМС, зокрема в законах «Про житлово-комунальні послуги» (статті 4, 5) [9] та «Про благоустрій населених пунктів» (статті 10, 20) [10]. Але передусім зазначені повноваження окреслені Законом України «Про місцеве самоврядування». Статтею 26 встановлено виключну компетенцію рад, де передбачено право на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради розв'язувати питання надання згоди на розміщення на території населеного пункту місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно із чинними нормативами містить відповідну територію; розв'язувати питання у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства; визначати на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціально обладнаними для цього транспортними засобами.

Власні (самоврядні) й делеговані повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері поводження з відходами окреслені статтями 30, 33. У ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачена можливість делегування повноважень районних та обласних рад державним адміністраціям, зокрема й щодо затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на

відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднювальних речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом [11].

Поводження з відходами (термін використовується в чинному законодавстві) є діями, спрямованими на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження та поховання, включаючи контроль за цими операціями й нагляд за місцями видалення [6].

На більшості цих етапів органи місцевого самоврядування мають забезпечити передусім організаційно-правову складову частину відповідних процесів. Наприклад, збирання та вивезення побутових відходів у межах певної території здійснюються суб'єктом господарювання, який уповноважений на це органом місцевого самоврядування на конкурсних засадах відповідно до Порядку проведення конкурсу на надання послуг із вивезення побутових відходів [12].

Тож у процесі управління відходами органи місцевого самоврядування мають керуватися і рядом підзаконних нормативно-правових актів. Серед основних виділимо Типові правила благоустрою території населеного пункту [13], Державні санітарні норми й правила утримання території населених місць [14], Методичні рекомендації з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів [15], Методику роздільного збирання побутових відходів [16], Порядок розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів [17], Правила визначення норм надання послуг із вивезення побутових відходів [18], Правила з організації збирання, перевезення, переробки й утилізації твердих побутових відходів [19], Правила надання послуг із вивезення побутових відходів [20], Правила надання послуг зі збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів [21], Примірне положення про підприємство у сфері поводження з твердими побутовими відходами [22] й інші.

Отже, нормативно-правові акти, що регламентують повноваження органів місцевого самоврядування, на нашу думку, можна класифікувати таким чином:

- Конституція України;
- профільні законодавчі акти («Про відходи» [6], «Про місцеве самоврядування» [11]);
- суміжні законодавчі акти («Про житлово-комунальні послуги» [9], «Про благоустрій населених пунктів» [10]);
- підзаконні акти Кабінету Міністрів України («Правила з організації збирання, перевезення, переробки та утилізації твердих побутових відходів» [19]);
- акти відомчого рівня (накази міністерств, «Правила експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами» [23]).

Підкреслимо також, що реформа децентралізації встановлює таку модель управління відходами, в якій саме ОМС за обсягом і змістом повноважень відіграють ключову роль у забезпеченні реалізації державної політики у сфері управління відходами. Зокрема, ухваливши зміни до Правил надання послуг із вивезення побутових відходів [24] і Порядку формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами [25], владою надано право ОМС формувати тарифи на всі види операцій (зокрема вивезення, перероблення та поховання), виділяти земельні ділянки для будівництва заводів із перероблення відходів і рекультивації старих полігонів тощо. Водночас і дотепер залишається проблема розмежування повноважень ОМС і місцевих державних адміністрацій, про що засвідчує відповідний аналіз положень статей 20 і 21 чинного Закону України «Про відходи» [6]. У Проєкті Закону про управління відходами повноваження місцевих державних адміністрацій скорочені, але й дублювання уникнути не вдалося, приміром,

у питаннях розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів, надання інформації та проведеної інформаційно-роз'яснювальної роботи для громадськості щодо управління відходами тощо [7].

Висновки. Проблема накопичення відходів, до якої привернута увага на світовому рівні та яка розв'язується досить успішно країнами Західного світу, безумовно належить до безпекових, що визначає її актуальність. Україна ж у цьому робить лише перші кроки. Очевидно, що позитивний результат в її розв'язанні залежатиме від багатьох чинників, але безпосередня реалізація відбувається на місцях.

За Конституцією України ОМС є тим елементом системи місцевого самоврядування, котрий наділяється правом представляти інтереси територіальної громади

й приймати рішення від її імені. На цій підставі нормативно-правові акти містять повноваження саме представницьких органів та їх виконавчих комітетів у сфері управління відходами.

На основі їх аналізу була здійснена спроба класифікувати відповідні акти. Розглядаючи їх, ми дійшли висновку, що, посилюючи роль органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до чинного законодавства, влада останнім часом поступово закріплює за місцевим самоврядуванням основні повноваження щодо поводження з відходами. Водночас розширення компетенції лише шляхом збільшення прав органів місцевого самоврядування та предметів відання, на нашу думку, малоефективне. Питання правового регулювання юридичної відповідальності, гарантій також вимагає уваги з боку законодавця.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаврилук О.М. Органи публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 126–130.
2. Кравченко В.В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11–12. С. 13–21. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_S21P03=FILE=&S21STR=aplrp_2014_11-12_4 (дата звернення: 28.08.2020).
3. Кулакова В.Д. Правові проблеми утилізації відходів. *Молодий вчений. Юридичні науки*. 2018. № 11 (63). С. 117–121. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/11/29.pdf> (дата звернення: 28.08.2020).
4. Оскірко А.О. Органи публічного управління у сфері поводження з відходами. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 220–227.
5. Трегуб О.А. Організаційно-правове забезпечення поводження з відходами органами місцевого самоврядування. *Правничий часопис Донецького університету*. 2015. № 1–2. С. 113–120.
6. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242.
7. Проект Закону про управління відходами від 16 жовтня 2019 р. № 2207. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67094 (дата звернення: 28.08.2020).
8. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 820-р / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80> (дата звернення: 26.06.2020).
9. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09 листопада 2017 р. № 2189-VIII / *Верховна Рада України. Офіційний вісник України*. 2017. № 99. Ст. 3030.
10. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV / *Верховна Рада України. Офіційний вісник України*. 2005. № 40. Ст. 2528.
11. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Порядок проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1173 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1173-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.08.2020).
13. Типові правила благоустрою території населеного пункту : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27 листопада 2017 р. № 310 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 11. Ст. 399.
14. Державні санітарні норми та правила утримання території населених місць : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17 березня 2011 р. № 145 / Міністерство охорони здоров'я України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1140.
15. Методичні рекомендації з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 07 червня 2010 р. № 176 / Міністерство з питань житлово-комунального господарства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/v0176662-10> (дата звернення: 30.08.2020).
16. Методика роздільного збирання побутових відходів : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 серпня 2011 р. № 133 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 81. Ст. 2990.
17. Порядок розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23 березня 2017 р. № 57 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 40. Ст. 1270.
18. Правила визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів : Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30 липня 2010 р. № 259 / Міністерство з питань житлово-комунального господарства України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 76. Ст. 2707.
19. Правила з організації збирання, перевезення, переробки та утилізації твердих побутових відходів : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04 травня 2012 р. № 196 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0821-12> (дата звернення: 30.08.2020).
20. Правила надання послуг з вивезення побутових відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1070 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2008. № 95. Ст. 3138.
21. Правила надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів : Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21 березня 2000 р. № 54 / Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України. *Офіційний вісник України*. 2000. № 31. Ст. 1321.
22. Примірне положення про підприємство у сфері поводження з твердими побутовими відходами : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2010 р. № 311 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0311662-08> (дата звернення: 30.08.2020).
23. Правила експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04 травня 2012 р. № 196 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0821-12#Text> (дата звернення: 28.08.2020).
24. Правила надання послуг з вивезення побутових відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1070 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2008. № 95. Ст. 3138.
25. Порядок формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 1010 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2006. № 30. Ст. 2137.