

## СПІВВІДНОШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ТА ПРОМИСЛОВИМИ ВІДХОДАМИ

### CORRELATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF HOUSEHOLD AND INDUSTRIAL WASTE MANAGEMENT

Карнаух-Голодняк О.В.,

аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства

Національний університет біоресурсів і природокористування України

В даній статті здійснена спроба співвідношення стану адміністративно-правового регулювання відносин поводження з побутовими та промисловими відходами в Україні. Встановлено, що поводження з побутовими відходами як об'єкт адміністративно-правового регулювання є більш врегульованим на законодавчому рівні ніж поводження з промисловими відходами. Встановлено недієвість накладення притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб як засобу спонукання суб'єктів господарювання дотримуватись вимог законодавства у сфері поводження з промисловими відходами. До причин порушення автор відносить небажання підприємств дотримуватись закону, відсутність чіткого алгоритму та порядку поводження з відходами за різними критеріями на законодавчому рівні. Автором наголошено на необхідності роздільного сортування побутових та промислових відходів, що передбачає їх розподіл на різні компоненти з метою подальшої переробки та утилізації. На думку автора промислові відходи в сотні разів перевищують обсяги свого накопичення з кожним роком є більш небезпечними для навколишнього середовища. Автором зазначається, що поводження з промисловими відходами розглядається законодавцем лише в межах небезпечних відходів або відходів в загальному, залишаючи поза увагою відходи виробництва, накопичення яких призводить до кричущої ситуації для суспільства. Визначено, що низький рівень адміністративно-правового регулювання поводження з більш небезпечними для здоров'я людей та навколишнього середовища промисловими відходами свідчить про неефективність законодавства, що тягне за собою відсутність дієвого контролю органів державної влади, недостатню обізнаність суб'єктів господарювання у нормативно-правових актах поводження з промисловими відходами. Зроблено висновок, що для підвищення ефективності управління промисловими відходами, законодавцю потрібно посилювати правові стимули для підприємств для зменшення обсягів відходів і їх максимальної переробки, а також посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за недотримання законодавства у цій сфері.

**Ключові слова:** побутові відходи, промислові відходи, адміністративно-правове регулювання, поводження з відходами, промислова переробка, промисловість, тверді промислові відходи, екологічна безпека, правова охорона навколишнього середовища.

In this article, an attempt is made to correlate the state of administrative and legal regulation of relations with household and industrial waste in Ukraine. It has been established that the treatment of household waste as an object of administrative and legal regulation is more regulated at the legislative level than the treatment of industrial waste.

The ineffectiveness of administrative and criminal prosecution of officials as a means of encouraging businesses to comply with the legislation in the field of industrial waste management has been established. The reasons for the violation include the reluctance of enterprises to comply with the law, the lack of a clear algorithm and procedure for waste management according to various criteria at the legislative level.

The author emphasizes the need for separate sorting of household and industrial waste, which provides for their distribution into different components for further processing and disposal. According to the author, industrial waste is hundreds of times larger than its accumulation every year and is more dangerous for the environment. The author notes that the treatment of industrial waste is considered by the legislator only within the limits of hazardous waste or waste in general, ignoring industrial waste, the accumulation of which leads to a glaring situation for society. It is determined that the low level of administrative and legal regulation of the treatment of industrial waste more dangerous to human health and the environment indicates the inefficiency of the legislation, which entails the lack of effective control of public authorities, and lack of awareness of business entities in regulatory acts of industrial waste management. It is concluded that in order to increase the efficiency of industrial waste management, the legislator needs to strengthen legal incentives for enterprises to reduce waste and their maximum processing, as well as strengthen administrative and criminal liability for non-compliance with legislation in this area.

**Key words:** household waste, industrial waste, administrative and legal regulation, waste management, industrial processing, industry, solid industrial waste, ecological safety, legal protection of the environment.

**Актуальність.** Однією з визначальних рис сучасного періоду взаємодії суспільства і природи є накопичення величезних обсягів побутових та промислових відходів, внаслідок чого здатність природних екосистем до самоочищення і саморегуляції майже вичерпана.

Високий рівень утворення промислових та побутових відходів та низькі показники їх використання як вторинної сировини призвели до того, що в Україні щороку в промисловості та комунальному секторі нагромаджуються значні обсяги відходів, з яких лише незначна частина застосовується як вторинні матеріальні ресурси, а решта потрапляє на звалища.

За даними Державної служби статистики України річний обсяг генерування промислових відходів в Україні складає приблизно 420 млн т., в той час як обсяги побутових відходів, що утворюються щорічно, становлять близько 11 млн т. [1].

Нині перед суспільством, в першу чергу перед законодавцями, постає важливе завдання щодо ефективного врегулювання поводження з побутовими та промисловими відходами, адже, загальновідомо, що дана сфера пово-

дження з відходами достатньо не врегульована на законодавчому рівні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню промислових та побутових відходів, зокрема, як об'єктів адміністративно-правового регулювання, присвячено багато наукових статей вчених, серед них: Ю.М. Маковецька, Л.Г. Мельник, Є.В. Мішенін, В.С. Міщенко, М.Ю. Шабалов, Т.І. Шевченко, Ю.С. Шемпученко, В.М. Шульги, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової та інших.

**Метою дослідження** є аналіз законодавчого закріплення ефективного регулювання поводження з побутовими та промисловими відходами, у співвідношенні між собою, визначення основних проблем регулювання поводження з промисловими та побутовими відходами та надання рекомендацій для вирішення нагальних питань у досліджуваній сфері.

**Матеріали і методи дослідження** застосовуються для з'ясування та встановлення достовірної інформації щодо досліджуваної теми. Зокрема, використовувались загальні методи дослідження: аналізу, синтезу, формально-логічний метод, метод порівняльного правознавства.

**Результати дослідження та їх обговорення.** Чинним законодавством України визначено поняття «побутових відходів», під яким розуміються відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [2].

Разом з цим, поняття «промислових відходів» не знайшло свого відображення у законодавстві України, а лише обмежене вживанням законодавцем даного поняття в різноманітних нормативно-правових актах, що тим чи інших чином регламентують поводження з відходами в цілому. Однак, на підставі аналізу наукових статей як українських вчених, так і зарубіжних, було з'ясовано що під «промисловими відходами» пропонується розуміти будь-які речовини, матеріали, предмети, які утворились у результаті виробництва продукції (товарів), виконання робіт або надання послуг, не мають подальшого використання в технологічних процесах суб'єкта господарювання, внаслідок діяльності якого вони утворились, не передаються як товар або сировина іншим особам і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [3].

Поводження з побутовими та промисловими відходами регулюється узагальненими нормативно-правовими актами, такими як: Закон України «Про відходи», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами», Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та інші.

Однак серйозною проблемою законодавства України є відсутність врегулювання поводження з кожним класом (категорією/групою) відходів окремо, що призводить до нівелювання суб'єктами господарювання у сфері поводження з відходами порядку поводження з відходами та ототожнення відходів під одну категорію/групу/клас (що є абсолютно недопустимим, наприклад, при поводженні з небезпечними промисловими відходами та твердими побутовими відходами).

Під поняттям «поводження з відходами» за Законом України «Про відходи» пропонується розуміти 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 [2].

Державному обліку та паспортизації підлягають в обов'язковому порядку всі відходи, що утворюються на території України.

Питання поводження з промисловими відходами конкретним нормативним актом не врегульовано, разом з цим питання поводження з побутовими відходами в цьому плані є більш «розвиненим». Послуги з поводження з побутовими відходами включають в себе послуги з вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів, що надаються в населеному пункті згідно з правилами благоустрою території населеного пункту, розробленими з урахуванням схеми санітарного очищення населеного пункту та затвердженими органом місцевого самоврядування [2].

Поводження з побутовими відходами напряму залежить від їх властивостей, а тому виникає необхідність в їх класифікації за системою класифікації Державного класифікатора України (класифікатор відходів - ДК 005-96) [4].

Сфера поводження з побутовими відходами у кожній країні складається здебільшого із підприємств промислової переробки, сміттєспалювальних заводів, а також полігонів для захоронення. Провідними країнами вже давно доведено, що пріоритетним напрямом поводження з відходами є їх переробка, а спалення та захоронення повинні максимально обмежуватись [5].

В свою чергу, підходи до поводження з побутовими відходами залежать від рівня життя населення (ВВП на душу населення), клімату, щільності населення, рівня економічного розвитку (міська і сільська місцевість), розвитку промисловості та інших чинників [6].

Про необхідність роздільного сортування побутових відходів, що передбачає розподіл відходів на різні компоненти з метою подальшої переробки та утилізації, наголошують майже чи не всі контролюючі органи у сфері поводження з відходами, в той час як промисловим відходам, які в сотні разів перевищують обсяги свого накопичення з кожним роком та є більш небезпечними для навколишнього середовища, приділена лише маленька частина уваги громадськості. При цьому поводження з промисловими відходами розглядається законодавцем лише в межах небезпечних відходів або відходів в загальному, залишаючи поза увагою відходи виробництва, накопичення яких призводить до кричущої ситуації для суспільства.

На відміну від промислових відходів, обсяги яких можна значно зменшити завдяки використанню більш ефективних технологій, досить важко запобігти утворенню побутових відходів, і відповідні заходи, спрямовані на їх зменшення, можуть виявитися не дуже ефективними, оскільки відходи є невід'ємною частиною процесу споживання товарів та послуг.

Контроль у сфері поводження з відходами здійснює Державна екологічна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, поводження з відходами. На місцевому рівні сферу поводження з відходами контролюють місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [7].

Державна екологічна інспекція України постійно проводить перевірки суб'єктів господарювання за напрямками промислових та побутових відходів, однак, як показує практика, накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафів чи навіть притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності є не дуже дієвим засобом змусити суб'єктів господарювання дотримуватись вимог законодавства у сфері поводження з промисловими відходами. Насамперед таке порушення відбувається не лише через небажання підприємств коритись закону, а в першу чергу, через відсутність чіткого алгоритму та порядку поводження з відходами за різними критеріями на законодавчому рівні.

За результатами міжнародного аудиту поводження з відходами в 2020 році, що був здійснений вищими органами аудиту Молдови, Сербії й України, аудитори дійшли висновку про те, що національні нормативні акти у сфері поводження з промисловими та побутовими відходами неповні й неузгоджені з міжнародним законодавством і стандартами, зокрема Європейського Союзу, курс на інтеграцію до якого взяла Україна; державний контроль є недостатньо ефективним; недостатньо розвинутих потужностей для переробки, обробки та видалення небезпечних, промислових та побутових відходів [8].

**Висновки.** За підсумками дослідження встановлено, що поводження з побутовими відходами як об'єкту адміністративно-правового регулювання є більш врегульованим на законодавчому рівні ніж поводження з промисловими відходами (взяти до уваги навіть відсутність тлумачення поняття «промислових відходів» в нормативних актах).

Беззаперечно, що побутові відходи є важливою частиною поводження з відходами в цілому, однак накопичення промислових (небезпечних) відходів, які є більш небезпечними для здоров'я людей та навколишнього серед-

овища, поводження з якими врегульовано чи не найнижчому рівні, свідчить про неефективність законодавства, що тягне за собою відсутність дієвого контролю органів державної влади, та недостатню обізнаність суб'єктів господарювання у нормативно-правових актах поводження з промисловими відходами.

Для підвищення ефективності управління промисловими відходами, законодавцю потрібно посилювати правові стимули для підприємств для зменшення обсягів відходів і їх максимальної переробки, а також посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за недотримання законодавства у цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Про відходи: закон України в ред. від 16.10.2020 № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. О. Карнаух. Промислові відходи як предмет адміністративно-правового регулювання: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 6/2018. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/30.pdf>.
4. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089217-96#Text>.
5. Кращі європейські практики управління відходами. Пос. 2019. URL: [http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Krashchi\\_ES\\_praktuku\\_NET.pdf](http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Krashchi_ES_praktuku_NET.pdf).
6. Тверді побутові відходи в Україні: потенціал розвитку. *Підсумковий звіт*. 2015. <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/504c5765-89d4-4be1-916e-ea27aa94feaf/22>.
7. Державна екологічна інспекція України. URL: <https://www.dei.gov.ua/>.
8. Більшість відходів потрапляє на звалища внаслідок неефективного управління ними – міжнародний аудит. *Рахункова палата*. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=906>.