

УДК 342.228+342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.75>

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ ЯК НАПРЯМОК ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Патерило І.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету ім. Олесея Гончара
ORCID: 0000-0002-3943-2906*

Алексєєнко І.Г.,

*кандидат юридичних наук, доктор політичних наук, професор, з
авідувач кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету ім. Олесея Гончара
ORCID: 0000-0003-2465-7499*

Патерило І.В., Алексєєнко І.Г. Публічне адміністрування поводження з твердими побутовими відходами як напрямок захисту прав споживачів.

Наукова стаття присвячена публічному адмініструванню поводження з твердими побутовими відходами як напрямок захисту прав споживачів. Акцентовано увагу, що сьогоднішній день позитивним в публічному адмініструванні щодо поводження з твердими побутовими відходами як напрямок захисту прав споживачів (наприкладі Дніпропетровської області) є: наявність Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року; наявність нормативно-законодавчої бази у сфері управління та поводження з твердими побутовими відходами; наявність «Методичних рекомендацій з розроблення регіональних планів управління відходами»; наявність програми поводження з твердими побутовими відходами в Дніпропетровській області на 2022-2024 роки; позитивний досвід ЄС та інших розвинених країн в сфері ефективного управління та поводження з твердими побутовими відходами; наявність системи збирання і видалення твердих побутових відходів; наявність міських полігонів твердих побутових відходів; наявність підприємств з переробки, оброблення і утилізації небезпечної складової твердих побутових відходів; започаткування елементів роздільного збирання твердих побутових відходів; поступове формування у населення свідомості щодо необхідності відокремлення від загального потоку твердих побутових відходів ресурсоцінних компонентів.

Зроблено висновок, що проблемними питаннями в публічному адмініструванні щодо поводження з твердими побутовими відходами як напрямок захисту прав споживачів (наприкладі Дні-

пропетровської області): тенденція до зростання масштабів генерації і накопичення твердих побутових відходів; відсутність системного підходу до створення ефективного управління та поводження з твердими побутовими відходами; недостатнє фінансування сфери управління та поводження з твердими побутовими відходами; низький рівень реалізації попередніх регіональних програм управління та поводження з твердими побутовими відходами; низький рівень утилізації ресурсоцінних компонентів твердих побутових відходів; відсутність сміттеперевантажувальних станцій і сміттепереробних підприємств тощо.

Ключові слова: адміністративно-правові заходи, захист прав споживачів, небезпечні відходи, поводження з твердими побутовими відходами, публічне адміністрування, реклама

Paterylo I., Aliksieienko I. Public administration of domestic solid waste management as a direction for the protection of consumer rights.

The scientific article is devoted to the public administration of solid household waste management as a direction of consumer rights protection. Attention was drawn to the positive aspects of public administration regarding the management of solid household waste as a means of protecting consumer rights (for example, in the Dnipropetrovsk region): the existence of the National Waste Management Strategy in Ukraine until 2030; availability of a regulatory and legislative framework in the field of management and handling of solid household waste; availability of "Methodical recommendations for the development of regional waste management plans"; existence of a solid household waste management program in the Dnipropetrovsk region for 2022-2024;

positive experience of the EU and other developed countries in the field of effective management and handling of solid household waste; the presence of a solid household waste collection and disposal system; availability of municipal solid waste landfills; availability of enterprises for processing, processing and disposal of hazardous components of solid household waste; initiation of elements of separate collection of solid household waste; gradual formation of awareness among the population regarding the need to separate resource-valuable components from the general flow of solid household waste.

It was concluded that the problematic issues in public administration regarding the handling of solid household waste as a direction of consumer rights protection (for example, in the Dnipropetrovsk region): the tendency to increase the scale of generation and accumulation of solid household waste; lack of a systematic approach to creating effective management and handling of solid household waste; insufficient funding of solid waste management and management; low level of implementation of previous regional solid waste management and handling programs; low level of utilization of resource-valuable components of solid household waste; lack of waste transfer stations and waste processing enterprises, etc.

Key words: administrative and legal principles, protection of consumer rights, hazardous waste, solid household waste management, public administration, advertising.

Постановка проблеми. Важливим фактором забезпечення екологічної безпеки на територіях окремих регіонів України є створення ефективної системи поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ). Останніми роками розв'язання проблеми поводження з ТПВ стають дедалі більш складними. Причинами цього є зростання обсягів утворення ТПВ, структурні зміни у їх складі, а також зміни в системі регіонального управління та у законодавчій сфері поводження з відходами в Україні. За останні роки збільшується кількість ТПВ, що не піддаються швидкому розкладанню і потребують значних площ для їх розміщення. Кількість перевантажених звалищ, а також звалищ, які не відповідають нормам екологічної безпеки, зростає в регіонах України щороку. У кожному регіоні склалася специфічна ситуація, яку потрібно враховувати під час розроблення регіональних програм управління та поводження з ТПВ, але принципи підходи до наукового обґрунтування цих програм можуть бути багато в чому схожі. Аналіз сучасного стану системи управління та поводження з ТПВ в Дніпропетровській області підтверджує, що ані заплановані завдання, ані пріоритетні напрями дій не були реалізовані. Не йш-

лося також про реалізацію «пілотних» проєктів, які могли б дати змогу практичного опробування та здійснення вибору технологій для масового втілення. Недоліки, які мала попередня програма, ураховано під час складання проєкту плану поводження з ТПВ в Дніпропетровській області на період 2018-2022 рр. [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед оглядових робіт, присвячених дослідженню сучасного стану та шляхів управління та поводження з відходами, варто назвати насамперед «Звіт з аналізу існуючого стану системи поводження з ТПВ в Дніпропетровській області за 2013-2017 рр.» (підготовлено Проєктом USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні») [1]. Окремі питання щодо управління та поводження з ТПВ в Дніпропетровській області розглянуто в роботах авторів статті [2; 3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У дослідженнях, що проводилися раніше, не підлягали критичному аналізу сильні і слабкі сторони, можливості і загрози, які пов'язані з управлінням та поводженням з потоками ТПВ в Дніпропетровській області.

Наукова новизна роботи полягає в оцінці сучасного стану і можливостях удосконалення існуючої системи управління та поводження з ТПВ в Дніпропетровській області.

Метою цієї публікації є дослідження, на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел розкрити публічне адміністрування поводження з твердими побутовими відходами як напрямок захисту прав споживачів (наприкладі Дніпропетровської області).

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до Закону України «Про відходи» відходами є будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [3]. Значна частина відходів утворюється саме у процесі людської діяльності.

З огляду на екологічні властивості відходи є шкідливими для навколишнього середовища у разі їх утворення чи використання. За структурою відходи можуть бути твердими, рідкими, газоподібними предметами, матеріалами або речовинами, а за походженням – відходи споживання і відходи виробництва. Відходи споживання у свою чергу поділяються на промислові і побутові. Відходи, як негативний фактор, у разі правильного використання перетворюються на ресурс для інших видів виробництва. Тому нормативне регулювання повинне встановлювати саме такий

порядок використання відходів, який дасть змогу реалізувати їх позитивні економічні властивості.

Нормами права передбачається наявність власника відходів, тобто належність відповідним особам. Закон України «Про відходи» зазначає, що суб'єктами права власності на доходи можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи та організації усіх форм власності, територіальні громади, Автономна Республіка Крим і держава. Також у законі визначені обов'язки власників відходів, серед яких: запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів, забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення знищення і псування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, що відповідає вимогам екологічної безпеки, не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах.

Правовий режим поводження з відходами – це система встановлених законодавством правових заходів, норм і правил, що визначають правові засади поводження з відходами з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини [4]. Першим етапом поводження з відходами є їх збирання. На кожне місце (об'єкт) зберігання відходів повинен бути складений спеціальний паспорт, у якому зазначаються технічні характеристики місця, найменування та код відходів (згідно з державним класифікатором відходів), їх кількісний та якісний склад, походження, а також відомості про методи контролю та безпечної експлуатації цих місць (об'єктів). Способи тимчасового зберігання відходів визначаються видом, агрегатним станом і класом небезпеки відходів [5].

Утворення й накопичення ТПВ – це процеси, що потребують часу, тому методологія управління і поводження з ТПВ ґрунтується на динамічному підході. Цілеспрямований ефект від впровадження проекту – мінімізація накопичення ТПВ – базується на плануванні, організації, управлінні і контролі руху матеріальних та, пов'язаних з ними, інформаційних і фінансових потоків в просторово-часових координатах впродовж всього життєвого циклу ТПВ. Складники ТПВ розглядаються як диференційовані потоки відходів: 1) органічні відходи, що легко розкладаються (харчові, садово-паркові, відходи ринків тощо); 2) потенційні вторинні матеріальні ресурси (ВМР): великогабаритні предмети домашнього вжитку (старі меблі, побутова техніка); відходи контейнерного збору (різноманітна тара і упаковка, макулатура, текстиль, метали, скло, шкіра, гума тощо); інертні мінеральні великогабаритні відходи (будівельне сміття); 3) небезпечні відходи (медичні відходи, ртутні лампи, джерела струму, акумулятори) [6].

Протягом 2014 р. на підприємствах Дніпропетровській області утворилось 34,7 тис. т відходів I-III класів небезпеки. На полігони вивезено 3,19 млн. м³ (1,1 млн. т) ТПВ. Варто зазначити, що більша частина цих відходів належить населеним пунктам саме Дніпропетровській промислово-міської агломерації [8]. До категорії надзвичайно небезпечних належать ртутьвмісні та медичні відходи. Регіональний досвід показує можливість успішного вирішення проблеми ртутьвмісних відходів і, у першу чергу, люмінесцентних ламп [7].

Однак, питання про централізоване вивезення ртутьвмісних відходів, яке вирішене у м. Дніпро, у містах обласного підпорядкування та в районах області вирішено лише частково. В цілому ж, в Дніпропетровській області створені потужності з переробки, оброблення і утилізації небезпечних відходів [8].

У межах Дніпропетровській промислово-міської агломерації, де проживає близько половини населення Дніпропетровській області, протягом року накопичується майже 1 млн. т ТПВ, а це приблизно 3 м³/рік на кожного мешканця. Зростаючі обсяги утворення ТПВ є однією із складових прогресуючого антропогенного навантаження на довкілля і погіршення його якості. Водночас в Дніпро практично не працює система роздільного збору та рециклінгу ТПВ і тому майже весь обсяг утворених ТПВ видалається на полігоні, який не відповідає сучасним вимогам до місць захоронення ТПВ. Тільки навесні 2020 року почалась дегазація тіла полігону. Кількість та вартість енергії, що виробляється, не оприлюднена [9].

З урахуванням значних фінансових витрат, першим кроком до диференціації потоків ТПВ може бути обов'язкове відділення органічних відходів, що легко розкладаються, у момент їх утворення, а також небезпечної складової ТПВ. Органічні відходи, що легко розкладаються, є вторинною сировиною для отримання біогазу і органо-мінерального добрива, а тому при будівництві нових полігонів необхідне планування біохімічної переробки з екологічно чистого потоку органічних відходів. Це дасть змогу одержати екологічно чисте органо-мінеральне добриво та альтернативне джерело енергії [10].

Необхідно передбачити логістичне обслуговування пунктів невеликими мобільними економічними транспортними засобами. При застосуванні запропонованої схеми збирання необхідно передбачити централізоване перевезення зібраних фракцій відходів в однотипних контейнерах або в окремих транспортних засобах.

Вважається, що кардинально змінити ситуацію у сфері управління та поводження з ТПВ можливо за допомогою кластерного підходу. Принцип диференціації потоків ТПВ, покладений

в основу концепції управління та поводження з ТПВ міських агломерацій, є ключовим і при формуванні структури кластера поводження з ТПВ. Кластер у сфері поводження з ТПВ є багатогалузевим, а тому у ньому повинні бути присутніми об'єкти таких типів [11; 12]: «ядро» - об'єкти, навколо яких групується кластер, що виконують основний вид діяльності по випуску кінцевої продукції; «доповнюючі» - об'єкти, які безпосередньо забезпечують функціонування об'єктів «ядра»; «обслуговуючі» - об'єкти, наявність яких є обов'язковою, але їх діяльність не пов'язана безпосередньо з функціонуванням об'єктів «ядра»; «допоміжні» - об'єкти, наявність яких бажана, але не обов'язкова для функціонування інших об'єктів кластера.

Висновки. У результаті проведених досліджень проаналізовано сильні і слабкі сторони, можливості і загрози, що дає змогу визначити основні напрями формування системи управління та поводження з ТПВ в Дніпропетровській області. Систему управління та поводження з ТПВ в Дніпропетровській області потрібно формувати і реалізувати за 4 напрямками: 1) втілення системи поводження з ТПВ в місті (відділення органічної фракції, що легко розкладається та небезпечних відходів, створення пунктів і центру рециклінгу тощо); 2) робота на полігоні (будівництво сміттє-сортувального підприємства, створення біохімічної переробки - компостування, отримання біогазу); 3) розробка логістичного обслуговування (перехід на малогабаритні сміттєвози - окремі машини для окремих компонентів ТПВ або машини з окремими секціями без підпресування відходів); 4) просвітницька робота з населенням, підготовка кадрів, реклама.

На сьогоднішній день позитивним в публічному адмініструванні щодо поводження з твердими побутовими відходами як напрямком захисту прав споживачів (наприкладі Дніпропетровської області) є: наявність Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року; наявність нормативно-законодавчої бази у сфері управління та поводження з твердими побутовими відходами; наявність «Методичних рекомендацій з розроблення регіональних планів управління відходами»; наявність програми поводження з твердими побутовими відходами в Дніпропетровській області на 2022-2024 роки; позитивний досвід ЄС та інших розвинених країн в сфері ефективного управління та поводження з твердими побутовими відходами; наявність системи збирання і видалення твердих побутових відходів; наявність міських полігонів твердих побутових відходів; наявність підприємств з переробки, оброблення і утилізації небезпечної складової твердих побутових відходів; започаткування елементів роздільного збирання твердих побутових відходів; поступове формування у населення

свідомості щодо необхідності відокремлення від загального потоку твердих побутових відходів ресурсоцінних компонентів.

Проблемні питання в публічному адмініструванні щодо поводження з твердими побутовими відходами як напрямком захисту прав споживачів (наприкладі Дніпропетровської області): тенденція до зростання масштабів генерації і накопичення твердих побутових відходів; відсутність системного підходу до створення ефективного управління та поводження з твердими побутовими відходами; недостатнє фінансування сфери управління та поводження з твердими побутовими відходами; низький рівень реалізації попередніх регіональних програм управління та поводження з твердими побутовими відходами; низький рівень утилізації ресурсоцінних компонентів твердих побутових відходів; відсутність сміттєперевантажувальних станцій і сміттєпереробних підприємств; несприятливі санітарно-гігієнічні умови на контейнерних майданчиках; відсутність системи роздільного збирання твердих побутових відходів; відсутність логістичних схем збирання та видалення твердих побутових відходів; відсутність системи відокремлення та знищення або утилізації небезпечних складових твердих побутових відходів; відсутність достовірної інформації щодо морфологічного складу твердих побутових відходів; велика кількість сміттєзвалищ, їх незадовільний стані та їх експлуатація з порушенням природоохоронного законодавства та вимог санітарно-епідеміологічної безпеки; відсутність системи відбору біогазу на існуючих «полігонах» твердих побутових відходів; наявність несанкціонованих стихійних звалищ твердих побутових відходів; низький рівень зацікавленості населення щодо збирання ресурсоцінних компонентів твердих побутових відходів і здачі їх в пункти прийому вторинних ресурсів; недостатній рівень культури населення в сфері екологічно небезпечного поводження з твердими побутовими відходами; погіршення санітарно-гігієнічних умов мешкання населення в результаті невідосконаленості системи поводження з твердими побутовими відходами; недостатня активна роль ЗМІ в популяризації можливостей використання ресурсоцінних компонентів твердих побутових відходів серед населення; відсутність цілеспрямованої системи підготовки і перепідготовки фахівців в сфері управління та поводження з твердими побутовими відходами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. N 820). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p> (дата звернення: 21.09.2023 р.).

2. Сафранов Т.А., Губанова О.Р., Приходько В.Ю. Класифікація твердих муніципальних відходів – передумова формування ефективної системи поводження з їх потоками. *Вісник Одеського державного екологічного університету*. 2014. № 18. С. 30–36.
3. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр#n581> (дата звернення: 15.10.2023).
4. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2013. 432 с.
5. Державні санітарні правила та норми : Постанова Головного державного санітарного лікаря України від 01.07.1999 № 29. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0029588-99?lang=ru> (дата звернення: 15.10.2023).
6. Директива Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив. URL.: <http://www.menr.gov.ua>.
7. Пікінер В.В. Поняття «відходи»: правовий, економічний та обліковий підходи. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2012. № 3 (24). С. 418-423.
8. Жуковський Т.Ф. Впровадження в Україні європейського підходу до класифікації відходів. *Technology audit and production reserves (Технологічний аудит та резерви виробництва)*. 2016. № 4/3(30). С. 27-32.
9. Leheza Ye., Filipenko T., Sokolenko O., Darahan V., Kucherenko O. (2020). Ensuring Human Rights in Ukraine: Problematic Issues and Ways of their Solution in the Social and Legal Sphere. *Cuestiones Políticas*. Vol. 37 №º 64 (enero-junio 2020). P. 123-136. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3764.10>
10. Leheza, Y., Dorokhina, Y., Shamara, O., Miroshnychenko, S., & Moroz, V. (2021). Citizens 'participation in the fight against criminal offences: political and legal aspects. *Cuestiones Políticas*, 39(69), 212-224. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.12>.
11. Легеца Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ, 2011. 263 с.
12. Matviichuk, Anatolii. Shcherbak, Viktor. Sirko, Viktoria. Malieieva, Hanna. Leheza, Yevhen. 2022. Human principles of law as a universal normative framework: Principios humanos del derecho como marco normativo universal. *Cuestiones Políticas*, 40(75), 221-231. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4075.14>.