

УДК 342.951:628.4.08

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.86>

АДМІНІСТРАТОР ПОСЛУГИ З УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ: НОВЕЛА ЗАКОМУ УКРАЇНИ «ПРО УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ»

Саліхов О.О.,

аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Саліхов О.О. Адміністратор послуги з управління побутовими відходами: новела Закону України «Про управління відходами».

Згідно із положеннями Угоди про асоціацію, що була укладена між Україною та Європейським союзом, наша Держава взяла на себе зобов'язання розпочати процес гармонізації українського законодавства із правом Європейського союзу в найважливіших сферах економіки.

Одним із перших кроків, який було зроблено в цьому напрямку і який стосувався, зокрема, сфери ЖКП, став прийнятий 26 червня 2022 року Верховною радою України Закон України «Про управління відходами».

Цей Закон уособив в собі старт реформи системи управління відходами, про що, зокрема, говорить і картка вказаного Закону на сайті Верховної ради. Відповідно до картки Закону прийняття Закону України «Про управління відходами»: по-перше, спричинило втрату чинності Законом України «Про відходи», який ще з 1998 року регулював сферу поводження з відходами; по-друге, призвело до внесення системних змін в 30 інших чинних Законів України та в 6 Постанов Кабінету Міністрів України, що розповсюджують свою дію на вказану сферу. Крім того, прийняття Закону України «Про управління відходами» призвело до прийняття 21 нормативно-правового акту, який тим чи іншим чином регулює сферу управління відходами.

Є очевидним те, що всі вищевказані зміни містять в собі цілий ряд новел щодо сфери управління відходами і, перш за все, такі нові для законодавства України конструкції містяться безпосередньо у вже згаданому Законі України «Про управління відходами».

Однією з них і, мабуть, найважливішою є закладена в Закон України «Про управління відходами» правова конструкція щодо адміністратора послуги з управління побутовими відходами, який повинен створюватися в територіальних громадах відповідним рішенням міської, сільської або селищної ради.

В даній статті проаналізовано позицію національного законодавця щодо створення такого нового для сфери управління відходами суб'єкта як адміністратор послуги. Крім того, здійснено спробу розглянути ключові проблеми, пов'язані із організаційно-правовою формою адміністратора, вказано на недоліки та слабкі місця Закону України «Про управління відходами» в цій частині.

З огляду на проблематику питання, запропоновано шляхи його вирішення, що повинно слугувати меті підвищення ефективності реалізації положень Закону України «Про управління відходами», сприяти подальшому реформуванню вказаної сфери відповідно до найкращих світових та європейських практик.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, управління відходами, комунальне підприємство, адміністратор послуги з управління відходами.

Salihov O.O. Administrator of household waste management services: novelty of the Law of Ukraine "On waste management".

In accordance with the provisions of the Association Agreement concluded between Ukraine and the European Union, our country has undertaken to begin the process of harmonizing Ukrainian legislation with EU law in the most important areas of the economy.

One of the first steps taken in this direction, which concerned, in particular, the housing and utilities sector, was the Law of Ukraine "On Waste Management" adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on June 26, 2022.

This Law embodied the start of the reform of the waste management system, as evidenced by the Law's card on the Verkhovna Rada's website. According to the law card, the adoption of the Law of Ukraine "On Waste Management": first, caused the Law of Ukraine "On Waste", which had been regulating the waste management sector since 1998, to become invalid; second, it led to systemic changes to 30 other existing laws of Ukraine and 6 resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine that apply to this area. In addition, the adoption of the Law of Ukraine "On Waste Management" led

to the adoption of 21 regulatory legal acts that regulate the waste management sector in one way or another.

It is obvious that all of the above amendments contain a number of novelties in the field of waste management, and, first of all, such new constructions for Ukrainian legislation are contained directly in the already mentioned Law of Ukraine "On Waste Management".

One of them, and perhaps the most important one, is the legal construction laid down in the Law of Ukraine "On Waste Management" regarding the administrator of household waste management services, which should be established in territorial communities by the relevant decision of a city, village or settlement council.

This article analyzes the position of the national legislator regarding the creation of such a new entity for the waste management sector as a service administrator. In addition, an attempt is made to consider the key issues related to the organizational and legal form of the administrator, and the shortcomings and weaknesses of the Law of Ukraine "On Waste Management" in this part are indicated.

Given the problematic nature of the issue, the author suggests ways to resolve it, which should serve the purpose of improving the efficiency of implementation of the provisions of the Law of Ukraine "On Waste Management" and facilitate further reform of this area in accordance with the best international and European practices.

Key words: local government, waste management, utility company, waste management service administrator.

Постановка проблеми. У Пояснювальній записці до проекту Закону про управління відходами № 2207-1 його укладачами було вказано на основні причини, що зумовлюють необхідність його прийняття, а саме: вдосконалення системи управління відходами, забезпечення законодавчого та нормативно-правового регулювання відносин у сфері управління відходами з урахуванням вимог Директив Європейського Союзу, покращення стану навколишнього природного середовища та досягнення цілей сталого розвитку в Україні [1].

Відповідно до статті 2 чинного на сьогодні ЗУ «Про управління відходами», цей Закон регулює відносини, пов'язані із запобіганням утворенню та з управлінням відходами, що утворюються в Україні, а також з управлінням відходами, що перевозяться через територію України, вивозяться за її межі та ввозяться в Україну з метою відновлення, у тому числі рециклінгу [2].

Статтю 4 Закону України «Про управління відходами» вперше в Україні встановлюється ієрархія управління відходами, що впроваджується центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями з метою (у порядку пріоритетності): 1) запобігання утворенню відходів; 2) підготовки відходів до повторного використання; 3) рециклінгу; 4) відновлення відходів (у тому числі виробництва енергії); 5) видалення відходів.

Тобто, фактично метою Закону України «Про управління відходами» є:

- впровадження поведінки з побутовими та іншими відходами як з ресурсом сталого розвитку циклічної економіки;
- визначення правових, організаційних, економічних засад та механізмів контролю для забезпечення всебічного захисту здоров'я людей та довкілля шляхом впровадження ієрархії поведінки з відходами;
- запобігання негативних наслідків від операцій з побутовими та іншими відходами;
- сприяння їх повторному використанню і відновленню як вторинної сировини, хімічних речовин та енергетичних ресурсів [1].

Слід вказати, що до моменту прийняття Закону України «Про управління відходами», основними нормативно-правовими актами, що регулювали правовідносини у вказаній сфері були: Закон України «Про відходи» [3], який на сьогодні втратив чинність на підставі Закону України «Про управління відходами», Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [4] та, відповідно, Закон України «Про місцеве самоврядування» [5].

Відповідно до вищезазначених нормативно-правових актів, система поведінки з відходами до моменту прийняття Закону України «Про управління відходами» була побудована наступним чином.

В статті 35-1 Закону України «Про відходи» було визначено, що поведінка з побутовими відходами здійснюється відповідно до державних норм і правил. Власники або наймачі, користувачі, зокрема орендарі, джерел утворення побутових відходів укладають договори з виконавцем послуг з вивезення побутових відходів, здійснюють оплату послуг з поведінки з побутовими відходами та забезпечують роздільне збирання побутових відходів. Виконавця послуг з вивезення побутових відходів визначає орган місцевого самоврядування на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що механізм надання суб'єктами господарювання, незалежно від форми їх власності, послуг з поводження з побутовими відходами у містах, селищах і селах визначався Правилами надання послуг з поводження з побутовими відходами, що були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 року № 1070 [6].

При цьому, відповідно до пункту 4 Порядку проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 року № 1173 [7], підготовка та проведення конкурсу забезпечується виконавчим органом сільської, селищної, міської ради або виконавчим органом місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва у формах, передбачених Законом України «Про співробітництво територіальних громад».

Отже, міські, селищні, сільські ради на конкурсних засадах повинні були визначати виконавця послуг з вивезення побутових відходів у межах певної території населеного пункту.

Пунктом «е» частини 1 статті 16 Закону України «Про відходи» було визначено, що підприємства, установи та організації всіх форм власності у сфері поводження з відходами мають право на участь у вказаних конкурсах на набуття права виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території.

Тобто, виконавець послуг на певній території визначався на конкурсі, організатором якого були міські, селищні, сільські ради.

В подальшому між виконавчим комітетом відповідної ради та вказаним виконавцем укладався договір на поводження з побутовими відходами, а саме: збирання відходів на території відповідної ради та їх вивезення та полігон.

Після укладення договору з органом місцевого самоврядування, виконавець послуги з поводження з побутовими відходами укладав договори зі споживачами - фізичними та юридичними особами на території ради.

Рішенням виконавчого комітету ради затверджувалися тарифи виконавця послуги поводження з побутовими відходами, які згідно із Постановою КМУ «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами» від 26.07.2006 № 1010, формувалися виконавцем самостійно [8].

Тобто, суб'єктами правовідносин в сфері поводження з відходами були: міські, селищні, сільські ради в особі їх виконавчих комітетів, виконавці послуг поводження з відходами та, відповідно, споживачі - фізичні та юридичні особи.

За конкурсом, як ми вже зазначили вище, орган місцевого самоврядування обирав виконавця послуги (фактично - перевізника відходів від місць їх накопичення до місця утилізації), який автоматично брав на себе функцію адміністрування процедури поводження з відходами, яка полягала в наступному. Виконавець, оцінивши об'єми робіт на території відповідної ради (охоплення послугою споживачів) щодо вивезення відходів та інші чинники, згідно із Порядком формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами»: по-перше, формував тариф на послуги з поводження з побутовими відходами, в тому числі за їх видами (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, небезпечні) відповідно до річних планів надання послуг і економічно обґрунтованих планованих витрат, визначених на підставі державних і галузевих нормативів (норм) витрат ресурсів, техніко-економічних розрахунків та кошторисів, ставок податків, зборів, платежів та цін у планованому періоді, встановлених на підставі індексів зміни цін виробників промислової продукції; по-друге, розробляв річний план надання послуг окремо за кожною операцією поводження з побутовими відходами на підставі фактичного та прогнозованого обсягів надання послуг з урахуванням техніко-економічних факторів, зокрема таких, як: зміна обсягів надання послуг в результаті економічного розвитку населеного пункту, підвищення вимог щодо якості послуг; підвищення рівня технологічного процесу поводження з побутовими відходами, заміна амортизованого обладнання, здійснення заходів щодо автоматизації та механізації виробництва, застосування прогресивних енергозберігаючих технологій; підвищення рівня організації виробництва та умов організації праці шляхом удосконалення операційно-виробничого планування, систем управління, матеріально-технічного забезпечення господарської діяльності; по-третє, здійснював планування витрат, враховуючи використання матеріальних та паливно-енергетичних ресурсів, норм і розцінок з оплати праці, нормативів витрат з управління та обслуговування виробництва для їх подальшого включення до повної планованої собівартості послуг за кожною операцією поводження з побутовими відходами з урахуванням витрат з операційної діяльності, фінансових витрат, пов'язаних з основною діяльністю; по-четверте, укладав договори зі споживачами послуги поводження з відходами; по-п'яте, самостійно розпоряджався для вказаних цілей фінансами у системі поводження з відходами, тобто ніс витрати на збирання та вивезення відходів; по-шосте, самостійно будував відносини із оператором полігону, а нерідко і сам був оператором полігону; по-сьоме, самостійно контролював дотримання споживачами вчасності та повноти сплати вартості послуг з поводження з побутовими

відходами (тарифу), якість надання послуги збирання та вивезення тощо, вів претензійну та позовну роботу щодо вказаного.

Законом України «Про управління відходами» в Україні вперше передбачається створення такого нового суб'єкта правовідносин у сфері управління відходами як адміністратор послуги з управління побутовими відходами, який повинен взяти на себе виконання тих обов'язків, що протягом всього періоду функціонування системи поводження з відходами в Україні до моменту прийняття Закону України «Про управління відходами» здійснювали виконавці послуг.

Згідно із пунктом 4 частини 2 статті 26 Закону України «Про управління відходами», визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами належить до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері управління відходами.

Відповідно до статті 32 Закону України «Про управління відходами» адміністратор послуги з управління побутовими відходами визначається у територіальних громадах з чисельністю населення понад 500 тисяч осіб рішенням міської, сільської, селищної ради. В інших територіальних громадах адміністратор послуги з управління побутовими відходами визначається рішенням міської, сільської, селищної ради.

Згідно із цією ж статтею Закону України «Про управління відходами», адміністратор послуги з управління побутовими відходами не може здійснювати іншу діяльність, крім діяльності, пов'язаної з адмініструванням послуги з управління побутовими відходами і його основними функціями є наступні: 1) забезпечення функціонування муніципальної системи управління побутовими відходами; 2) укладання за дорученням органу місцевого самоврядування договорів із суб'єктами господарювання на виконання окремих операцій з управління побутовими відходами; 3) укладання договорів із споживачами про надання послуги з управління побутовими відходами; 4) створення єдиної інформаційної бази споживачів для здійснення нарахувань за надану послугу з управління побутовими відходами, обліку стану оплати та заборгованості; 5) проведення претензійно-позовної роботи з боржниками та інформаційних заходів щодо дотримання споживачами вимог нормативних документів у сфері управління побутовими відходами; 6) проведення розрахунку середньозваженого тарифу і подання його у встановленому порядку до органу місцевого самоврядування.

При цьому, імперативними приписами статті 32 Закону України «Про управління відходами» в якості адміністратора послуги визначено виключно комунальне підприємство, що на наш погляд суперечить підходам європейського законодавця та, відповідно, може призвести до гальмування реформи системи управління відходами в Україні. Вказане можна обґрунтувати наступним.

Стан опрацювання проблематики. Як вже було вказано вище, Закон України «Про управління відходами» є результатом гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу – Директивою 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування окремих директив [9], Директивою 2018/851/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2018 року про внесення змін до Директиви 2008/98/ЄС про відходи [10], Директивою Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів та іншими Директивами в сфері управління відходами [11] та іншими Директивами.

Одразу хочемо наголосити, що жодна із згаданих Директив не передбачає існування в системі управління відходами такого учасника системи як адміністратор послуги з управління побутовими відходами у формі підприємства, яке б було засноване на власності муніципалітету, а в нашому випадку – на власності територіальної громади, про що зазначається, зокрема, у статтях 32 та 33 Закону України «Про управління відходами». Дана думка була неодноразово озвучена в процесі обговорення новел Закону України «Про управління відходами» як окремими науковцями, так і представниками професійних учасників ринку управління відходами.

Метою цієї статті є аналіз чинного законодавства України у його співставленні з положеннями окремих Директив ЄС в сфері управління відходами та обґрунтування непослідовного та невиваженого підходу українського законодавця щодо закріплення в Законі України «Про управління відходами» положень про адміністратора послуг з визначенням для нього єдиної організаційно-правової форми - комунального підприємства.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що згідно із законодавством ЄС, можливість бути адміністратором послуги з управління побутовими відходами, або «оператором з управління відходами» згідно наведених вище Директив, надана суб'єктам господарювання різних форм власності - не лише державним та приватним компаніям, але й фізичним особам, якщо згідно із відповідними кваліфікаційними вимогами такі фізичні особи можуть здійснювати вказану професійну діяльність.

Так, наприклад, в пункті «а» частини 1 статті 8а Директиви 2008/98/ЄС про відходи зазначено наступне: «Якщо схеми розширеної відповідальності виробника встановлюють відповідно до статті 8 (1), у тому числі згідно з іншими законодавчими актами Союзу, держави-члени повинні: (а)

чітко визначити ролі та обов'язки всіх відповідних залучених суб'єктів, у тому числі виробників, що вводять продукти в обіг на ринку держави-члена, організацій, що виконують обов'язки з розширеної відповідальності виробника від імені виробників, приватних або державних операторів з управління відходами, місцевих органів влади та, у відповідних випадках, операторів послуг з повторного використання і підготовки до повторного використання та підприємств соціальної сфери економіки...» [9].

Частина 6 цієї ж статті Директиви 2008/98/ЄС про відходи вказує про наступне: «Держави-члени повинні забезпечувати регулярний діалог між відповідними стейкхолдерами, залученими до виконання схем розширеної відповідальності виробника, у тому числі виробниками та дистриб'юторами, приватними чи державними операторами з управління відходами, місцевими органами влади, організаціями громадянського суспільства та, у відповідних випадках, суб'єктами соціальної сфери економіки, мережами центрів з повторного використання і ремонту та операторами послуг з підготовки до повторного використання...».

Тобто, можна констатувати, що європейське законодавство не містить жодних імперативних норм щодо форми власності адміністратора послуги з управління відходами, а Закон України «Про управління відходами», відповідно, в цій частині, не відповідає зобов'язанням України, взятих нею на себе згідно із Угодою про асоціацію нормам права ЄС, бо ним чомусь запроваджується існування такого суб'єкта як адміністратор послуги саме у формі комунального підприємства.

Більш того, при обговоренні проекту Закону про управління відходами, вказані зауваження надавалися до відповідних Комітетів Верховної Ради різними міністерствами та державними органами, але з незрозумілих причин, при прийнятті Закону, були проігноровані в цілому.

Однак, вищевказані положення Закону України «Про управління відходами» згідно із зауваженнями Антимонопольного комітету України до законопроекту «Про управління відходами» [12] грубо порушують антиконкурентне законодавство та, зокрема, положення Конституції України щодо конкуренції. Вони фактично встановлюють монополію щодо адміністратора послуги управління побутовими відходами.

Так, відповідно до статті 42 Конституції України [13] визначено, що держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Статтею 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [14] визначено, що економічна конкуренція (конкуренція) – це змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обороту товарів на ринку.

Частиною 2 статті 15 ЗУ «Про захист економічної конкуренції» визначено, що антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, визнається, в тому числі, надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Однак, фактично, саме це буде мати місце на практиці при реалізації положень частини 2 статті 32 Закону України «Про управління відходами», де зазначено, що адміністратором послуги з управління побутовими відходами визначається виключно комунальне підприємство.

З цього приводу доцільно навести положення статті 63 Господарського кодексу України [15], в якій визначено, що залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти: приватне підприємство, підприємство колективної власності, комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади, державне підприємство, підприємство, засноване на змішаній формі власності та спільне підприємство.

Статтею 13 Конституції України закріплено, що всі суб'єкти права власності рівні перед законом. Однак, Верховна Рада України, як орган законодавчої влади, що діє в інтересах українського народу та українських підприємств, приймаючи Закон України «Про управління відходами» та, зокрема, статтю 32 вказаного Закону, яка визначає адміністратора послуги виключно як комунальне підприємство, в порушення Конституції України оминає принципи конкуренції, закріплені Конституцією України, штучно створює умови, за яких лише комунальні підприємства, що діють на основі комунальної власності, можуть надавати таку категорію послуг як послуги з управління побутовими відходами.

Внаслідок цього та, на наш погляд, внаслідок лобістських дій окремих бізнес-структур та їх впливу на процес законотворчості, державні підприємства, приватні підприємства, публічні акціонерні товариства, приватні акціонерні товариства, спільні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, товариства з додатковою відповідальністю, повні і командитні товариства,

кооперативи, асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, холдингові компанії, нарешті фізичні особи-підприємці, – всі ці суб'єкти господарювання, які не є комунальними підприємствами, з незрозумілих причин усунені законодавцем від можливості здійснювати адміністрування послуги з управління побутовими відходами в Україні.

Необґрунтовано та всупереч Конституції України законодавець надає перевагу в цьому питанні комунальним підприємствам, які згідно із думкою багатьох вітчизняних вчених та провідних спеціалістів міністерств, державних органів, професійних учасників ринку поводження з відходами, та зокрема, Антимонопольного комітету України являють собою ніщо інше як хронічну проблему нашої країни [16]. Це обґрунтовується тим, що вказані підприємства: як правило є високозбитковими з рентабельністю власного капіталу, що наближується до нуля; є такими, що спотворюють конкуренцію через отримання державної допомоги; є учасниками господарських відносин з вкрай непрозорою господарською діяльністю (перелік послуг, вартість послуг, основні контрагенти, умови договорів з основними контрагентами тощо), що здійснюється, до того ж, з порушенням умов створення наглядових органів всередині самого підприємства (наглядових рад тощо); які неефективно використовують власні кошти та надають послуги неякісно; які мають переважно незадовільні виробничі та невиробничі фонди, які до того ж використовуються управлінцями таких підприємств нераціонально та на шкоду підприємству.

Щодо корупційних ризиків, пов'язаних з діяльністю комунальних підприємств, то, зокрема Національне агентство з питань запобігання корупції неодноразово виділяло наступні ризики: 1) призначення керівниками комунальних підприємств підконтрольних осіб без проведення конкурсів; 2) зловживання, бездіяльність та уникнення відповідальності за неефективні управлінські дії внаслідок відсутності Типової форми контракту з керівником комунального підприємства; 3) призначення на посади керівників комунальних підприємств за наявності конфлікту інтересів; 4) блокування створення або обмеження повноважень наглядових рад в таких підприємствах для збереження політичного впливу на господарську діяльність комунального підприємства; 5) неправомірне збагачення особи через виконання функцій керівника комунального підприємства та суб'єкта господарювання, який надає аналогічні чи подібні послуги на ринку; 6) збереження впливу на керівництво підприємства шляхом одноосібного контролю за нарахуванням заробітної плати; 7) зловживання та бездіяльність керівництва комунальних підприємств, пов'язані із неналежною реалізацією органом місцевого самоврядування функцій власника; 8) створення комунальних підприємств для виводу коштів місцевого бюджету; 9) виведення бюджетних коштів через отримання комунальними підприємствами необґрунтованих дотацій та державної допомоги; 10) приховування публічної інформації щодо господарської діяльності комунального підприємства з метою обмеження громадського контролю [17].

З огляду на вище наведене виникає закономірне питання про те, з якою метою до Закону України «Про управління відходами» вводиться такий «дефектний» та архаїчний суб'єкт господарювання як комунальне підприємство – адміністратор послуги з управління побутовими відходами? Чому це робиться при тому, що суб'єкти господарювання, які не є комунальними підприємствами, мають рівні права та обов'язки з іншими суб'єктами господарювання і зазвичай можуть мати набагато краще матеріально-технічне, кадрове забезпечення, а головне — досвід в сфері управління відходами?

Тобто, з огляду на положення Закону України «Про управління відходами» з ринку управління побутовими відходами будуть усунуті підприємства державної та приватної форми власності, в той час, як доступ на ринок нових суб'єктів господарювання буде неможливий. Тим більше, що згідно з існуючою редакцією Закону України «Про управління відходами», адміністратор послуги з управління побутовими відходами може бути виконавцем послуги з управління побутовими відходами на відповідній території, та, зокрема, виконувати інші функції визначені частиною 4 вказаної статті.

При цьому Закон не містить положень щодо: процедури (порядку) визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами, зокрема, на конкурсних засадах чи ні; критеріїв (умов) вибору адміністратора послуги з управління побутовими відходами; строку, на який буде визначатись адміністратор тощо.

Крім того, Законом не встановлюється спосіб здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень щодо визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами, що дасть їм змогу діяти на власний розсуд.

Також слід звернути увагу і на таке. Відповідно до статті 13 Конституції України, Держава забезпечує соціальну спрямованість економіки. Тобто, до однієї із пріоритетних функцій нашої Держави відноситься здійснення заходів, спрямованих на зміцнення економічного добробуту народу України, реалізація Державою власних функцій таким чином, щоб це не завдавало економічної та матеріальної шкоди її громадянам. В цьому контексті, важливо навести положення статей 32 та 34 Закону України «Про управління відходами». Так, згідно статті 32 вказаного Закону адміністратор

послуги з управління побутовими відходами проводить розрахунок середньозваженого тарифу і подає його у встановленому порядку до органу місцевого самоврядування. Відповідно до статті 34 цього ж Закону, тариф на послугу з управління побутовими відходами є середньозваженим тарифом, що формується на основі тарифів на збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів. Витрати на адміністрування послуги з управління побутовими відходами розраховуються окремо у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, та включаються до середньозваженого тарифу виконавця послуги.

Таким чином, Законом України «Про управління відходами» пропонується відшкодування витрат на утримання адміністратора послуги з управління побутовими відходами шляхом їх включення до тарифів на послуги з управління побутовими відходами. Однак, створення такого посередника у якості адміністратора послуги з управління побутовими відходами неодмінно призведе до зростання вартості відповідних послуг. Застосування норм Закону призведе до завищення тарифів на послуги з управління побутовими відходами, що в свою чергу призведе до соціальної напруги та ущемлення інтересів споживачів[18].

Висновки. Із системного аналізу статті 32 Закону України «Про управління відходами» випливає, що Законом передбачається існування адміністратора послуги як «виняткового суб'єкта господарювання», що буде наділений владними повноваженнями, але це в цілому не узгоджується із положеннями Конституції України та чинним законодавством України, бо фактично вказаним Законом створено привілейовані умови для здійснення комунальними підприємствами господарської діяльності в сфері адміністрування послуги з управління відходами порівняно з усіма іншими суб'єктами господарювання.

На погляд багатьох європейських та вітчизняних експертів України, статус адміністратора послуги з управління побутовими відходами як комунального підприємства містить в собі величезні корупційні ризики і неминуче призведе до зловживань в його діяльності.

Крім того, це призведе до виникнення проблем, пов'язаних з відсутністю конкуренції та наданням послуг низької якості. Вказане буде слугувати зосередженню діяльності із управління побутовими відходами на більш привабливих територіях з точки зору прибутку та не вирішить проблеми управління відходами на всій території України.

Все вищевказане обумовлює потребу у внесенні відповідних змін до Закону України «Про управління відходами», які б передбачали або виключення положень про адміністратора послуги із Закону в цілому, або надавали б можливість суб'єктам господарювання інших організаційно-правових форм, відмінних від комунального підприємства, здійснювати професійну діяльність з управління побутовими відходами на ринку України.

Лише в цьому разі мета Закону, на наше переконання, буде досягатися ефективно та з дотриманням принципу соціальної спрямованості економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону Про управління відходами. Верховна рада України, 2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/11503166-4051-48a2-8b86-56dcf335825a>.
2. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.
3. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. Втратив чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 09.11.2017 р. № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text>.
5. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Про затвердження Правил надання послуг з поводження з побутовими відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 р. № 1070. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070-2008-%D0%BF#Text>.
7. Питання надання послуг з вивезення побутових відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1173. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1173-2011-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з поводження з побутовими відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2006 р. № 1010. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-2006-%D0%BF#Text>.
9. Про відходи та про скасування деяких директив: Директива Європейського Парламенту і Ради від 19.11.2008 р. № 2008/98/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text.

10. Про внесення змін до Директиви 2008/98/ЄС про відходи: Директива Європейського Парламенту та Ради від 30.05.2018 р. № 2018/851/ЄС. *Official Journal* L 150, 14.06.2018, р. 109–140.
11. Про захоронення відходів: Директива Ради від 26.04.1999 р. № 1999/31/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_925#Text.
12. Проект Закону про управління відходами: Пропозиції та зауваження АМК України від 04.06.2020 р. № 2207-1-д. Офіційний сайт Антимонопольного комітету України. URL: <https://amcu.gov.ua/npas/proekt-zakonu-pro-upravlinnya-vidhodami-2>.
13. Конституція України: Основний закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Про захист економічної конкуренції: Закону України від 11.01.2001 р. № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14#Text>.
15. Господарський кодекс України: Закон від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/#Text>.
16. Комунальні підприємства – хронічна проблема країни. Як це змінити. Антимонопольний комітет України, 2020. Офіційний сайт Антимонопольного комітету України. URL: <https://amcu.gov.ua/news/komunalni-pidpriyemstva-hronichna-problema-krayini-yak-ce-zminiti>.
17. Корупційні ризики при управлінні комунальними підприємства. Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022 р. Офіційний сайт НАЗК. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/09/Korupsiy-ni_ryzyku_pry_upravlinni_komunalnymu_pidpriyemstvamy.pdf.
18. Про надання пропозиції до законопроекту: Антимонопольний комітет України. Офіційний сайт АМК України, 07.06.2022 р. URL: <https://amcu.gov.ua/storage/app/uploads/public/629/f53/3d2/629f533d2650e622028011.pdf>.