

must be oriented on achievement of some legal purposes. It was stated in legal literature that purpose of law (legal purpose) is regarded as form of future in temporary times. It is a kind of proper status of social relations in current legislation. That is why purpose in law plays a role of legal instrument which serves to lawmakers as a mode of organization of all system of legal regulation of social relations.

It was also stated in the legal literature that the most significant peculiarities of any purpose in law is its normativeness, because most of legal purposes are not only desired result but is obligatory way of activity. That is why legal purpose serves as a regulator of social relations in any society. Besides, legal purpose is regarded as some model of social order which is guaranteed by state. So legal purpose is an official orient for legal practice.

It is proved in the article that modern land law of Ukraine has two legal purposes. The first purpose of land law of Ukraine is protection of land, but second its purpose consists in promotion of realization of rights and legal interests of participants of land legal relations. However, the purposes of land law of Ukraine are not equal by its legal force. The purpose of protection of land should be regarded as the main purpose of land law of Ukraine. It means that the second purpose of land law of Ukraine might be achieved only in case of achievement of the first its purpose. By other words, modern land law of Ukraine has to be based on principle provision "no land – no right to land". The author of the article proves that if society are not able to protect land it also is unable to secure any rights to the land. Finally to streamline activity of all participants of land legal relations at achievement of the main purpose of land law of Ukraine it is necessary to adopt legal normative (requirements) of quality status of all types of land in Ukraine.

Key words: purpose in law, land law of Ukraine, purposes of land law of Ukraine, protection of land as the purpose of land law of Ukraine.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-230-238

УДК 349.6

Н. Д. КРАСИЛІЧ,
кандидат юридичних наук, доцент

ЕКОЛОГО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

В статті досліджуються основні напрями та особливості реалізації державної політики децентралізації влади у сфері поводження з побутовими відходами в Україні. Обґрунтовується необхідність трансформації ставлення місцевої влади і населення до цих проблем з позицій урахування вимог екологічної безпеки, санітарно - епідеміологічних вимог та досвіду певних зарубіжних країн щодо ефективного поводження з побутовими відходами. Пропонуються шляхи вирішення проблеми поводження з побутовими відходами в межах реалізації положень чинного законодавства та застосування механізму співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: побутові відходи, поводження з відходами, децентралізація, територіальні громади, місцеве самоврядування, охорона довкілля.

Красиліч Н.Д. Эколого-правовые проблемы обращения с бытовыми отходами в Украине и перспективы их разрешения.

В статье исследуются основные направления и особенности реализации государственной политики децентрализации власти в сфере обращения с бытовыми отходами в Украине. Обосновывается необходимость трансформации отношения местных властей и населения к этим проблемам с позиций учета требований экологической безопасности, санитарно - эпидемиологических требований и опыта определенных зарубежных стран по эффективному обращению с бытовыми отходами. Предлагаются пути решения проблемы обращения с бытовыми отходами в рамках реализации положений действующего законодательства и применения механизма сотрудничества территориальных общин.

Ключевые слова: бытовые отходы, обращение с бытовыми отходами, децентрализация, территориальные общины, местное самоуправление, охрана окружающей среды.

Krasilich N.D. Ecological and legal problems of municipal solid waste management and the prospects for their resolution.

The article examines the main directions and features of the implementation of the state policy of power decentralization in the field of municipal solid waste management in Ukraine. It justifies the need to transform the attitude of local authorities and the population to these problems from the standpoint of taking into account the requirements of environmental safety, sanitary and epidemiological requirements and the experience of certain foreign countries in the effective handling of municipal solid waste. We propose ways to solve the problem of municipal solid waste management within the framework of the implementation of the provisions of the current legislation and the application of the mechanism of cooperation of territorial communities.

Key words: municipal solid waste, waste management, decentralization, territorial communities, local self-government, environmental protection.

В сучасних умовах накопичення відходів виробництва і споживання є однією з провідних загроз екологічній безпеці держави, беручи до уваги вкрай недостатній рівень їх утилізації та знешкодження. Культура поводження з побутовими та іншими відходами в Україні залишається на вкрай низькому рівні. Засмічення населених пунктів, лісів, регулярне виникнення стихійних звалищ набувають загрозливих масштабів. За даними Національного інституту стратегічних досліджень, нині в Україні відбувається зростання обсягів утворення відходів, причому як відходів виробництва, так і побутових відходів, значно поширюються площі несанкціонованих звалищ. Крім того, тривають процеси забруднення річкової мережі відходами вугледобувної, хімічної та металургійної промисловості, об'єктів інфраструктури комунального і сільського господарства. Нині в Україні щорічно утворюється біля 10 т відходів у розрахунку на душу населення проти 5,5-6 т відходів на душу населення в країнах ЄС¹. В останнє десятиліття змінився і морфологічний склад твердих побутових відходів. Якщо раніше їх найбільш вагомою складовою частиною були харчові відходи, то нині такі відходи на 50 відсотків складаються з використаної упаковки, здебільшого полімерної та комбінованої, більшість якої не піддається процесам біологічного розкладання.

На сьогоднішній день можна стверджувати, що сфера поводження з побутовими відходами в Україні знаходиться в кризовому стані, що спричинене кількома обставинами. По-перше, накопичення побутових відходів невпинно збільшується, як в абсолютних величинах, так і в розрахунку на душу населен-

ня. По-друге, склад побутових відходів змінюється, поповнюючись усе більшою кількістю екологічно небезпечних компонентів. По-третє, місцеве населення негативно ставиться до традиційних способів складування відходів на вже існуючих сміттєзвалищах. По-четверте, вартість розміщення та переробки відходів постійно зростає і тому потребує значних інвестицій, інноваційних інструментів місцевого та регіонального розвитку.

В переважній більшості екологічні проблеми поводження з відходами виникають на локальному рівні, тобто їх джерело має прив'язку до певної території. Це означає, що всі функції управління, пов'язані з ідентифікацією проблеми, її фіксацією, оцінкою масштабів, мониторингом у джерелі походження, дозвольно-ліцензійними процедурами, контролем за джерелами екологічних проблем, притягненням винних у порушеннях до відповідальності повинні здійснюватися на локальному рівні. Якщо такі функції надто централізовані, то слід невідкладно вдаватися до заходів децентралізації. І тут державна політика сприяння відповідним процесам має стати в пригоді, спрямовуючи і всіляко підтримуючи перерозподіл функцій з центрального на регіональний та локальний рівень².

Слід зазначити, що в Україні прийнята значна кількість законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері поводження з побутовими відходами, зокрема, Закони України «Про відходи»³, «Про охорону навколишнього природного середовища»⁴, «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»⁵, «Про металобрухт»⁶, «Про житлово-комунальні послуги»⁷, «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення та подальше використання неякісної та небезпечної продукції»⁸, «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»⁹, «Про благоустрій населених пунктів»¹⁰, «Про житлово-комунальні послуги»¹¹ та ін. Незважаючи на досить розгалужену законодавчу базу, норми відповідних актів мають здебільшого декларативний характер, які в свою чергу створюють проблеми їх реалізації. Основними причинами такої ситуації можна вважати недостатній розвиток екологічної свідомості населення; відсутність комплексної системи поводження з побутовими відходами; недостатність взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; недостатній розвиток державно-приватного партнерства; низький рівень перероблення побутових відходів; інституційна неспроможність органів місцевого самоврядування до встановлення економічно обґрунтованих тарифів на вивезення та захоронення побутових відходів; відсутність реального впливу територіальної громади на прийняття екологічно значущих рішень. Таким чином, є достатньо підстав для того, щоб вважати, що проблема підвищення ефективності управління відходами, мінімізації їх негативного впливу на довкілля на даний час перебуває в основному в площині не правотворчості, а правореалізації. Крім того, постійні зміни законодавства, яке регулює поводження з побутовими відходами, є одним з визначальних факторів, що посилює відчуття необов'язковості виконання законів, значною мірою спричиняє неефективність застосування окремих законодавчих норм, викликає колізії та дублювання, яке негативно впливає на стан правопорядку вказаних сфер¹².

Разом з тим, чинним законодавством визначений достатній обсяг повноважень органів місцевого самоврядування для вирішення проблем поводження з

побутовими відходами на місцях. Наприклад, такі повноваження органів місцевого самоврядування передбачені ст. 21 Закону України «Про відходи». Однак станом на сьогоднішній день домінуючий спосіб поводження з побутовими відходами в Україні обмежується в основному стадією їх збирання та вивезення за межі населених пунктів на звалища, полігони для складування. Таке становище не можна вважати цивілізованим та екологічно безпечним, оскільки, низький рівень використання побутових відходів як вторинної сировини призводить до їх стихійного накопичення, основні обсяги яких нагромаджуються та потрапляють на звалища, створюючи екологічну та санітарну небезпеку для населення відповідної території. Так, внаслідок недостатнього рівня контролю або відсутності належної системи поводження з твердими побутовими відходами щороку утворюється понад 27 тис. стихійних сміттєзвалищ¹³.

З метою забезпечення вирішення цієї проблеми в Україні Кабінет Міністрів своїм розпорядженням від 8.11.2017 р. схвалив Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року (далі – Стратегія), яка заклала основи для створення системи поводження з відходами і визначила заходи щодо багаторазового використання природних ресурсів, перероблення (оброблення) відходів, їх утилізації. В даному документі управління відходами в основному розглядається у площині децентралізації та підвищення ролі територіальних громад в сфері охорони довкілля. Зокрема, Стратегією передбачено до 2030 року зниження рівня захоронення побутових відходів в Україні з 95% до 30% та мінімізація загальних обсягів відходів, які підлягають захороненню, з 50 до 35%. У 5 тисячах населених пунктів має бути впроваджено роздільне збирання сміття та відкрито 250 центрів зі збирання відходів споживання¹⁴.

Досягнення результатів, зазначених у Стратегії, повністю залежить від підтримки реформи з боку громадянського суспільства та суб'єктів господарювання. Територіальні громади, а також суб'єкти господарювання мають реалізувати низку заходів щодо організації систем збору та сортування відходів, а також запровадження новітніх технологій та матеріалів. Вирішення цих проблем на місцевому рівні, доцільно розглядати як ресурсний потенціал, джерело додаткових можливостей, що приносить не тільки екологічну, але і економічну користь, наприклад, зменшуючи витрати на первісну сировину, а також в якості використання альтернативних джерел енергетичного забезпечення, зокрема стосовно виробництва твердого і газоподібного палива¹⁵.

Безумовно, децентралізація надає більше повноважень територіальним громадам в управлінні та охороні природних ресурсів, спонукає їх дбати про вирішення екологічних проблем місцевого рівня. Водночас в окремих випадках перед громадою може стояти спокуса прийняття рішень, які наповнюють місцевий бюджет, але негативно впливають на стан довкілля. Наповнення бюджету шляхом знаходження джерел вирішення економічних та соціальних питань за рахунок екологічних в більшості випадків знаходить значну підтримку у суспільстві. Як знайти необхідний баланс між вирішенням економічних та екологічних проблем, наповненням бюджету та збереженням належного стану довкілля? Нарощування фінансових можливостей територіальних громад в частині реалізації проєктів утилізації відходів у нинішніх економічних умовах є досить проблематичним при збереженні існуючого інституційного середовища функціонування місцевого самоврядування. Необхідна трансформація системи

відносин територіальних громад, зокрема з суб'єктами підприємницької діяльності. Тим більше, що органи місцевого самоврядування не мають жорстких стимулів опікуватися належним станом довкілля. Крім того, на сьогоднішній день органи державної влади недостатньо контролюють дотримання природоохоронного законодавства, що призводить до ігнорування, а іноді і до прямого порушення екологічних норм у сфері поводження з відходами¹⁶.

Багато в чому це пов'язано з тим, що функції регулювання у сфері поводження з побутовими відходами розпорошені між різними органами. Наразі ці функції покладені на Мінприроди, Мінрегіон, НКРЕКП, державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Також існує дублювання окремих повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій в сфері поводження з побутовими відходами. Аналізуючи відповідні положення Законів України «Про відходи», «Про місцеве самоврядування»¹⁷ та «Про місцеві державні адміністрації»¹⁸, можна дійти висновків, що існує дублювання функцій щодо: затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; організації збирання і видалення побутових та інших відходів, забезпечення їх роздільного збирання; створення полігонів для захоронення побутових відходів; забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів; надання дозволів на будівництво або реконструкцію об'єктів поводження з відходами на відповідній території. Крім того, і на органи місцевого самоврядування, і на місцеві державні адміністрації покладені функції здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи. Все це призводить до неузгодженості нормативно-правового забезпечення сфери поводження з побутовими відходами, відсутності скоординованих дій місцевих органів, їх незацікавленості у вирішенні наявних проблем. Як наслідок, суттєвих зрушень щодо зменшення обсягів засмічення територій побутовими відходами практично не відбувається, більш того, в окремих регіонах виникають екологічно небезпечні ситуації та зростає соціальна напруга у суспільстві у зв'язку з забрудненням довкілля та негативним впливом на здоров'я населення відповідної території. Отже, функції органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами частково прямо пересікаються з функціями місцевих державних адміністрацій та різняться лише рівнем реалізації – в рамках територіальної громади.

Сучасна система поводження з твердими побутовими відходами представляє собою певний цикл, спеціальну технологію від збирання, сортування - до захоронення чи переробки і вимагає відповідної професійної компетенції. Відповідно до ст. ст. 5 та 6 Закону України «Про природні монополії» захоронення та перероблення побутових відходів віднесено до сфер діяльності суб'єктів природних монополій та суміжних ринків. Роздільне збирання побутових відходів, включаючи небезпечні відходи у їх складі, здійснюють власники відходів, а відбір вторинної сировини з побутових відходів, що зібрані у контейнери або завантажені у сміттєвози, дозволяється тільки на спеціалізованих підприємствах із сортування та переробки побутових відходів¹⁹, діяльність яких підлягає ліцензуванню (ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»). Так, регулювання діяльності у сфері перероблен-

ня та захоронення побутових відходів для об'єктів, які обслуговують населені пункти з чисельністю населення понад 100 тис. осіб, та об'єктів з потужністю перероблення чи захоронення понад 50 тис. тон або 200 тис. м/куб побутових відходів на рік, відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» здійснює НКРЕКП. Зокрема, на НКРЕКП покладені обов'язки щодо: ліцензування господарської діяльності з перероблення та захоронення побутових відходів; розроблення та затвердження ліцензійних умов і порядку контролю за їх дотриманням; розроблення порядків (методик) формування тарифів на комунальні послуги з перероблення та захоронення побутових відходів та їх встановлення суб'єктам господарювання²⁰. Разом з тим, надання НКРЕКП повноважень щодо встановлення таких тарифів не відповідає державній політиці децентралізації. Як показує практика, при встановленні тарифів суб'єктам природних монополій – підприємствам теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, державний регулятор не вирішує проблеми в галузі житлово-комунального господарства, а захищає інтереси постачальників енергоресурсів. Отже можна дійти висновку, що делегування повноважень з встановлення тарифів на перероблення та захоронення побутових відходів національному регулятору не сприяє вирішенню проблемних питань цієї сфери. А у зв'язку з тим, що місцеві органи фактично позбавлені повноважень щодо надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, встановлення цін (тарифів) на послуги з перероблення та захоронення побутових відходів, а відповідні підприємства – можливості отримувати від населення економічно обґрунтовану плату за їх надання, не стимулює органи місцевого самоврядування створювати умови для залучення приватних інвестицій у переробку побутових відходів, а їхня діяльність спрямовується на максимальне здешевлення таких послуг шляхом утворення та розвитку комунальних підприємств і розширення існуючої бази захоронення відходів, зокрема, за рахунок коштів державного бюджету²¹. Враховуючи той факт, що відповідно до чинного законодавства України органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за вирішення майже всього комплексу питань поводження побутовими відходами, то цілком логічним було б надати їм повноваження щодо встановлення тарифів на комунальні послуги з перероблення та захоронення побутових відходів, що буде відповідати і вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка набрала чинності для України у 1998 р.²²

Одним із шляхів створення ефективної системи збирання, транспортування та утилізації побутових відходів в Україні є об'єднання різних видів ресурсів в рамках співробітництва громад на основі засад Закону України «Про співробітництво територіальних громад»²³, зокрема для реалізації спільних проєктів щодо здійснення відповідними органами місцевого самоврядування спільних заходів за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, які спрямовані на впровадження планів управління відходами, поліпшення стану довкілля. Не завжди окрема територіальна громада, наприклад, сільська, може самостійно вирішити місцеві проблеми поводження з побутовими відходами, створити свою систему, оскільки це багато в чому пов'язано з недостатністю фінансових ресурсів, кваліфікованих кадрів, тощо. Саме співробітництво територіальних громад на сучасному етапі розвитку є тим інструментом, який дозволить спільно і взаємовигідно вирішувати проблемні питання місцевої

спільноти в даній сфері, шляхом об'єднання зусиль без зміни адміністративних меж та жодних статусних втрат. Таке співробітництво може здійснюватись у формах: делегування одному із суб'єктів іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період; спільного фінансування інфраструктурних об'єктів; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління для виконання визначених законом повноважень. Слід зазначити, що певний позитивний досвід такого співробітництва щодо вирішення проблем поводження з побутовими відходами вже існує. Так, а рамках Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), який спрямований на реорганізацію системи державного управління шляхом підвищення ролі місцевого самоуправління, з 2010 року підтримуються пілотні проекти у сфері поводження з побутовими відходами. Зокрема, такі проекти здійснюються у Тульчинському районі (Вінницька область) та у смт. Нові Санжари та Новосанжарському районі (Полтавська область).

До речі, саме ідея співробітництва територіальних громад є важливим компонентом Національної стратегії поводження з відходами в Україні, в якій пропонується поступово відмовитися від планування управління відходами на базі адміністративного поділу (області, райони) і перейти до управлінських підходів, які б ґрунтувалися на обсягах відходів, логістиці, потребах населення, тобто ввести поняття так званого «сміттового кластера». Логіка співробітництва територіальних громад передбачає поєднання зусиль територіальних громад у вирішенні питань поводження з побутовими відходами, що мають нагальний характер для всіх учасників такої співпраці, але їхнє вирішення самотужки матеріально затратне, вимагає залучення значних ресурсів, недоступних громаді за звичайних умов. Отже, за умов досить обмежених можливостей центральних та регіональних фінансових фондів, місцевих бюджетів, оскільки процес створення систем поводження з побутовими відходами потребує значних капіталовкладень, першочергового значення набуває залучення до реалізації таких проектів підприємницьких структур, фінансово-кредитних організацій. Децентралізовану основу фінансування цієї сфери необхідно створювати, базуючись на основі консолідованого фінансування за участі всіх заінтересованих сторін – держави, органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності. Зокрема, істотного збільшення обсягів інвестування можна досягти при розширенні переліку угод державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами базуючись на правових засадах Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Майже в усіх країнах світу проблема відходів розглядається як пріоритетна і має відповідну державну підтримку. Основою системи управління відходами у країнах ЄС є Директива Європейського парламенту та ради 2008/98 ЄС від 19 листопада 2008 р. про відходи. Зокрема Директивою встановлені принципи стійкого розвитку управління відходами: принцип дотримання ієрархії (пріоритетності) використання відходів (в наступній послідовності: запобігання, мінімізація, вторинне використання, використання матеріального потенціалу, використання енергетичного потенціалу, поховання); принцип обережності

(запобігання нанесення шкоди довкіллю); принцип відповідальності виробника²⁴. Останній принцип походить від основного принципу охорони довкілля «забруднювач платить» і полягає в «розширеній відповідальності виробників», коли виробник несе відповідальність за весь життєвий цикл товару, за переробку та утилізацію своєї продукції після її споживання. Так, країнах ЄС підприємства, які виробляють продукцію в упаковці (тарі), приймають і утилізують використану упаковку або сплачують внески за її збирання і утилізацію іншими організаціями, що здійснюють таку діяльність. В деяких країнах набула поширення ініціатива поводження з відходами, яка має назву Zero Waste – нуль відходів, тобто не допускати утворення відходів. В Україні на сьогодні принцип розширеної відповідальності виробників поки, на жаль, не працює. Суб'єкти господарювання практично не несуть відповідальність за подальшу утилізацію упаковки вже використаної продукції, а весь тягар вирішення цих питань фактично покладений на місцеві бюджети. А оскільки місцеві територіальні громади не мають достатніх коштів для сортування та переробки таких відходів, то в свою чергу, держава щорічно втрачає значний ресурсний потенціал для розвитку переробної промисловості.

Слід зазначити, на виконання положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Директиви 2008/98/ЄС про відходи був розроблено проект закону «Про упаковку та відходи упаковки». Зокрема, в законопроекті пропонується запровадити екологічні принципи «широкої відповідальності виробника» та «забруднювач платить» через екологічний податок на упаковку. Отже, прийняття такого закону буде сприяти залучення суб'єктів господарювання до впровадження комплексної системи збирання та утилізації побутових відходів, використання відходів як джерела вторинної сировини а також буде спонукати виробників на створення екологічно безпечної упаковки, перетворенню потенційних відходів на джерела енергії, багаторазовому використанню сировини та врешті зменшенню відходів, що позитивно впливатиме на стан довкілля.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що не зважаючи на досить розгалужену і докладну нормативно-правову базу, що регулює питання поводження з побутовими відходами, основні положення цих актів в більшості залишаються невиконаними. Це свідчить про недостатню неефективність впровадження організаційно-економічних важелів реалізації системи управління у сфері поводження з побутовими відходами і взагалі державної екологічної політики на місцях. Саме на місцях органи місцевого самоврядування повинні реалізувати свої повноваження, передбачені чинним законодавством України, щодо вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів.

Ці проблеми, на наш погляд, можна вирішити застосувавши механізм співробітництва територіальних громад, за допомогою якого, будуть створені додаткові можливості для територіальних громад шляхом об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів для вирішення спільних проблем щодо створення та впровадження в дію систем управління побутовими відходами. Тим більше, що існує законодавче підґрунтя використання інструментів такого співробітництва.

1. *Проблеми державного регулювання у сфері поводження з відходами та шляхи їх вирішення*. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1386/> 2. *Малишева Н.Р.* Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері

охорони довкілля в Україні. // *Правова держава*. - Випуск 28. - 265-275 – с.268. **3.** *Про відходи*: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 36-37, ст.242 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> **4.** *Про охорону навколишнього природного середовища*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст.546 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> **5.** *Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 27. - С.218 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> **6.** *Про металобрухт*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 25. - С.212 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-14> **7.** *Про житлово-комунальні послуги*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2018.- № 1. - Ст.1 - URL – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> **8.** *Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення та подальше використання неякісної та небезпечної продукції*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 12. - Ст.95 - URL – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14> **9.** *Про державне регулювання у сфері комунальних послуг*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 49. - ст.571 - URL – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17#n3> **10.** *Про благоустрій населених пунктів*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - № 49. - Ст.517 - URL – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> **11.** *Про житлово-комунальні послуги*: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2018. - № 1. - Ст.1 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> **12.** *Малишева Н.Р., Олещенко В.І.* Актуальні проблеми розвитку екологічного права та перспективи їх розв'язання. // *Правова держава*. - вип. 25. - 2014 - с.178. **13.** *Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року*, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80> **14.** *Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року*. **15.** *Голян В.* Інвестиції в переробку відходів: як подолати пасивність влади та бізнесу // *Джерело тижня*. - 2018.- с.9. **16.** *Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні*.-Міністерство екології та природних ресурсів України. Офіційний портал. - URL - <https://menr.gov.ua/content/konceptsiya-reformuvannya-sistemi-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-ohoroni-navkolishnogo-seredovishcha-v-ukraini.html> **17.** *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> **18.** *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 20-21, ст.190 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> **19.** *Про природні монополії*: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 30, ст.238 - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> **20.** *Ч.1 ст.6* Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»- Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 49, ст.571. - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> **21.** *Звіт про результати аудиту впровадження системи поводження з побутовими відходами та ефективності використання коштів державного бюджету у цій сфері, затверджений рішенням Рахункової палати від 26.10.2017* № 22-1. **22.** *Європейська хартія місцевого самоврядування*.- URL - https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 **23.** *Про співробітництво територіальних громад*: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014, № 34, ст.1167. - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> **24.** *Директива Європейського парламенту та ради 2008/98 ЄС*. - URL - <https://menr.gov.ua/news/31288.html>

References:

1. Problemy derzhavnoho rehulivannia u sferi povodzhennia z vidkhodamy ta shliakhy yikh vyrishennia. Analitychna zapyska. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1386/> **2.** Malysheva N.R. Yevropeiskiy pryntsyp subsydiarnosti ta detsentralizatsiia upravlinnia v

sferi okhorony dovkillia v Ukraini. Pravova derzhava. Vyp. 28. S.265-275. 3. Pro vidkhody: Zakon Ukrainy vid 5.03.1998 N 187/98-VR (- nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> 4. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha: Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 № 1264-XII (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> 5. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemiolohichnoho blahopoluchchia naselennia: Zakon Ukrainy vid 24.02.1994 № 4004-XII (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>. 6. Pro metalobrukht: Zakon Ukrainy vid 5.05.1999 № 619-XIV (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/619-14>. 7. Pro zhytlovo-komunalni posluhy: Zakon Ukrainy vid 9.11.2017 № 2189-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>. 8. Pro vyluchennia z obihu, pererobku, utylizatsiiu, znyschennia ta podalshe vykorystannia neiakysnoi ta nebezpechnoi produktsii: Zakon Ukrainy 14.01.2000 N 1393-XIV (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-14>. 9. Pro derzhavne rehuliuвання u sferi komunalnykh posluh: Zakon Ukrainy 9.07.2010 № 2479-VI (v redaktsii Zakonu № 3610-VI vid 07.07.2011 z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17#n3>. 10. Pro blahoustrii naselenykh punktiv: Zakon Ukrainy vid 6.09.2005 N 2807-IV (v redaktsii Zakonu 10.06.2017 № 1817-VIII). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>. 11. Pro zhytlovo-komunalni posluhy: Zakon Ukrainy vid 9.11.2017 № 2189-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>. 12. Malysheva N.R., Oleshchenko V.I. Aktualni problemy rozvytku ekolohichnoho prava ta perspektyvy yikh rozviazannia. Pravova derzhava. Vyp. 25. 2014. S.176-185. 13. Natsionalna stratehiia upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 roku, skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 lystopada 2017 r. № 820-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> 14. Natsionalna stratehiia upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 roku. skhv. rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 lystopada 2017 r. № 820-r - URL - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> 15. Holian V. Investysii v pererobku vidkhodiv: yak podolaty pasyvnist vldy ta biznesu. Dzherelo tyzhnia. 2018. S.9. 16. Kontseptsiiia reformuvannia systemy derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi okhorony navkolyshnoho seredovyscha v Ukraini.-Ministerstvo ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy. URL: <https://menr.gov.ua/content/koncepciya-reformuvannya-sistemy-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-okhorony-navkolishnogoseredovyscha-v-ukraini.html>. 17. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> 18. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9.04.1999 № 586-XIV (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. 19. Pro pryrodni monopolii: Zakon Ukrainy vid 20.04.2000 N 1682-III (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>. 20. Pro derzhavne rehuliuвання u sferi komunalnykh posluh: ch.1 st.6 Zakonu Ukrainy vid 9.08.2010 № 2479-VI (z nast. zminamy). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>. 21. Zvit pro rezultaty audytu vprovadzhennia systemy povodzhennia z pobutovymy vidkhodamy ta efektyvnosti vykorystannia koshtiv derzhavnoho biudzhetu u tsii sferi, zatverdzhenyi rishenniam Rakhunkovoi palaty vid 26.10.2017 № 22-1. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753794/Zvit_22-1_2017 22. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036. 23. Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. 24. Dyrektyva Yevropeiskoho parlamentu ta rady 2008/98 YeS. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html>

Krasilich N.D. Ecological and legal problems of municipal solid waste management and the prospects for their resolution.

The article is devoted to the environmental and legal problems of municipal solid waste management in the context of the decentralization of power in Ukraine. The culture of domestic and other waste management in Ukraine remains at an extremely low level. Despite the rather extensive legislative framework governing the treatment of domestic waste, the rules of the

relevant acts are largely declarative. The problem of improving the management of household waste, minimizing their negative impact on the environment is currently in the plane of not law-making, and the right to implement. The main factors contributing to this situation are the dispersion of regulatory requirements for domestic waste management, the lack of a clear separation of powers of state authorities and local self-government bodies in this area, duplication of management functions, lack of coordination of local government activities, failure of local government authorities to meet requirements, determined by the legislation on waste, lack of incentives for the inclusion of waste as a secondary raw material in production, insufficiency mechanisms for monitoring compliance with legal and natural persons requirements in the field of domestic waste management.

In the process of deepening decentralization, the role of local self-government bodies in the issues of municipal solid waste management is significantly increasing. It is precisely the local communities that should become the primary source of the country's waste management system, since at the local level these problems are more visible and priority for the local population. The achievement of positive results in the field of waste management depends to a large extent on the support of appropriate measures by civil society. The culture of household waste management in Ukraine has to change significantly. Each territorial community should have a household waste management program that will be co-ordinated with the relevant program at the district and oblast level.

Considerable funds, receipts from budgets of different levels, as well as the use of alternative sources of funding are necessary for the complex solution of the problems of utilization and disposal of municipal solid waste. These problems can be solved by applying the mechanism of cooperation of territorial communities, with the help of which additional opportunities for territorial communities will be created by combining financial and material resources to solve common problems with the establishment and implementation of household waste management systems.

Key words: *municipal solid waste, waste management, decentralization, territorial communities, local self-government, environmental protection.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-238-248

УДК 349.6

С. В. КУЗНЄЦОВА

Головне науково-експертне управління
Апарату Верховної Ради України
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ДЕЯКІ ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ КЛІМАТУ

У статті розглядаються наукові підходи до визначення юридичної природи правовідносин як загальних підстав виникнення правовідносин у сфері охорони клімату. Зокрема, досліджуються підстави виникнення кліматоохоронних правовідносин як особливого виду суспільних відносин у складі екологічних, з'ясовується їх склад та правове закріплення у національній правовій системі.

Ключові слова: *зміна клімату, формування правовідносин у сфері охорони клімату; юридичні підстави виникнення кліматоохоронних правовідносин.*