

Інформаційна довідка щодо правового регулювання управління побутовими відходами та запобігання утворенню стихійних сміттєзвалищ*

***Анотація.** В інформаційній довідці проаналізовано правове регулювання управління побутовими відходами в Україні з урахуванням останніх змін. Наведено приклади державних та місцевих ініціатив щодо боротьби зі стихійними сміттєзвалищами. Висвітлено підстави притягнення до відповідальності за порушення правил поводження з відходами.*

***Ключові слова:** побутові відходи, управління відходами, «ЕкоЗагроза», стихійні сміттєзвалища, відповідальність за порушення правил поводження з відходами.*

***Вступ.** Управління побутовими відходами є однією з ключових проблем екологічної політики як в Україні, так і в інших державах. Зростання обсягів відходів, яке супроводжується швидкою урбанізацією та зростанням споживання, створює значний тиск на інфраструктуру поводження з відходами й викликає появу численних несанкціонованих сміттєзвалищ. Ефективне врегулювання цього питання потребує комплексного підходу, що включає правове регулювання, розвиток інституцій, впровадження сучасних технологій, а також активну участь держави, місцевого самоврядування і громадянськості.*

1. Правове регулювання управління побутовими відходами в Україні.

Відповідно до пункту 7 частини другої статті 6 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» виконавцями комунальних послуг з управління побутовими відходами є адміністратор послуги з управління побутовими відходами, а у разі його відсутності – визначений у встановленому законодавством порядку суб'єкт господарювання, який здійснює збирання та перевезення побутових відходів. Відповідно до статті 25 цього ж Закону споживачі зобов'язані укласти договір про управління побутовими відходами з виконавцем послуги з управління побутовими відходами, визначеним у встановленому законодавством порядку. Якщо інше не визначено законом, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, управитель багатоквартирного будинку або інша уповноважена особа, яка укладає колективний договір про надання комунальних послуг, згідно з правилами благоустрою території населеного пункту, розробленими з урахуванням схеми санітарного очищення населеного пункту та затвердженими органом місцевого самоврядування, укладає договір про надання послуги з управління побутовими відходами з виконавцем послуги з управління побутовими відходами. Обсяг наданих послуг з поводження з побутовими відходами вимірюється у кілограмах, тоннах, метрах кубічних або інших одиницях, визначених правилами надання відповідної комунальної послуги, що затверджуються уповноваженим законом органом. Одиниця виміру обсягу наданих послуг з поводження з побутовими відходами встановлюється органом місцевого самоврядування. Критеріями якості надання послуг з управління побутовими відходами є дотримання графіка

збирання та перевезення побутових відходів, дотримання правил надання послуг з управління побутовими відходами та інших вимог законодавства¹.

Відповідно до статті 25 Закону України «Про управління відходами» до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері управління відходами належить:

- 1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері управління відходами;
- 2) розроблення та реалізація регіональних планів управління відходами, здійснення оцінки ефективності їх виконання;
- 3) сприяння створенню об'єктів оброблення відходів у рамках співробітництва територіальних громад;
- 4) забезпечення реалізації заходів Національного плану управління відходами та Національної програми запобігання утворенню відходів;
- 5) створення умов для організації та будівництва об'єктів оброблення відходів;
- 6) взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- 7) облік несанкціонованих сміттєзвалищ та відходів, власник яких не встановлений;
- 8) ліквідація несанкціонованих сміттєзвалищ².

Відповідно до пункту 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про управління відходами» виконавчі органи місцевих рад визначають комунальне підприємство – адміністратора послуги з управління побутовими відходами у строк не більше шести місяців з дня набрання чинності цим Законом. До визначення адміністратора послуги з управління побутовими відходами функції виконавця такої послуги здійснює суб'єкт господарювання, визначений виконавцем послуг з вивезення побутових відходів у встановленому порядку. Суб'єкти господарювання, визначені виконавцями послуг з вивезення побутових відходів, що на момент набрання чинності цим Законом мають чинний договір на надання відповідних послуг з органами місцевого самоврядування, повинні переукласти такий договір з адміністратором (у разі його визначення). Договір про надання послуги з управління побутовими відходами переукладається на той самий строк, на який він був укладений з органом місцевого самоврядування³.

Варто зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2023 року № 835 затверджено: Правила надання послуги з управління побутовими відходами (далі – Правила); типовий індивідуальний договір про надання послуги з управління побутовими відходами; типовий колективний договір про надання послуги з управління побутовими відходами; типовий договір з індивідуальним споживачем про надання послуги з управління

¹ Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#top>

² Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#top>

³ Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#top>

побутовими відходами; типовий договір з колективним споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами⁴.

Відповідно до Правил органи місцевого самоврядування забезпечують управління побутовими відходами згідно з правилами благоустрою населеного пункту, регіональними та місцевими планами управління відходами та забезпечують кожному утворювачу побутових відходів надання послуги з управління побутовими відходами. Суб'єкти господарювання, які здійснюють операції із збирання та перевезення побутових відходів, визначаються органами місцевого самоврядування на конкурсних засадах відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку згідно з частиною третьою статті 33 Закону України «Про управління відходами». Виконавчий орган місцевої ради на конкурсних засадах може визначити декількох суб'єктів господарювання, які провадять господарську діяльність із збирання та перевезення побутових відходів, на території територіальної громади за територіальним принципом та/або за видами побутових відходів (змішані, великогабаритні, ремонтні, небезпечні).

Послуги надаються споживачеві згідно з умовами договору, що укладається відповідно до типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами відповідно до статей 13 і 14 Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Види таких договорів відображено на Рис. 1 та Рис. 2. Відповідний договір може бути укладений в електронній формі з використанням Єдиної платформи (за наявності електронних кабінетів у сторін договору)⁵.

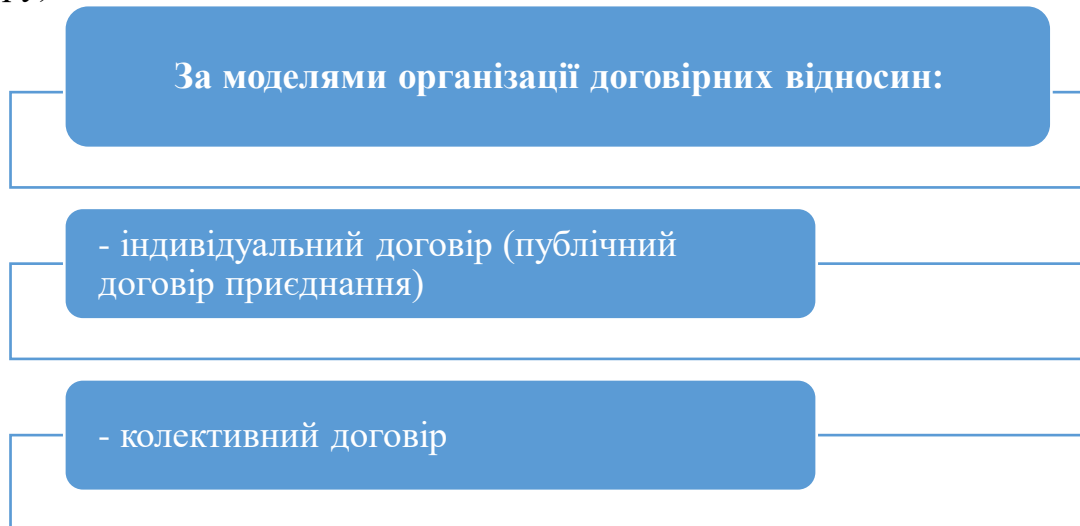


Рис. 1

⁴ Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2023 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2023-%D0%BF#Text>

⁵ Правила надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2023 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2023-%D0%BF#Text>

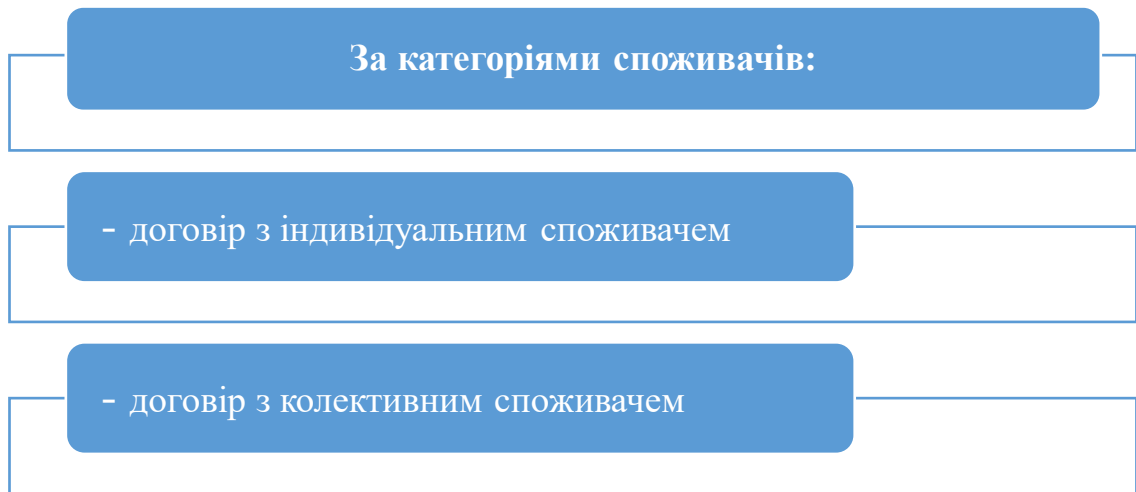


Рис. 2

2. Державні та місцеві ініціативи щодо боротьби зі стихійними сміттєзвалищами.

Полігон є найдешевшим способом зберігання відходів. На сьогодні в Україні це фактично єдиний дієвий та найпоширеніший спосіб поводження з відходами. Так, за офіційними даними, в Україні близько 6 тис. сміттєзвалищ і полігонів. Їх загальна площа перевищує 9 тис. га.. Для порівняння, це еквівалентно площі 12 605 футбольних полів міжнародного стандарту або навіть перевищує територію таких міст, як Івано-Франківськ, Черкаси чи Чернігів. І лише трохи не досягає площі таких міст, як Кременчук, Ірпінь, Керч, Кропивницький, Суми або Хмельницький. Більшість полігонів та офіційних сміттєзвалищ є небезпечними для довкілля та людей. Частина полігонів перевантажена та не відповідає нормам екологічної безпеки, а терміни їх рекультивациі постійно переносяться. Натомість точна кількість стихійних сміттєзвалищ в Україні залишається невідомою. Так у 2024 році у приватному секторі було виявлено 22,6 тисячі несанкціонованих сміттєзвалищ⁶.

На державному та місцевому рівнях вживаються заходи із запобігання утворенню стихійних сміттєзвалищ. Так, «ЕкоЗагроза» – це офіційний ресурс Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, розроблений за підтримки Міністерства цифрової трансформації України, що є стандартизованою формою для автоматичного збору та фіксації інформації про екологічні загрози в режимі реального часу з географічною прив'язкою до місцевості. На етапі обробки інформації з мобільного додатку «ЕкоЗагроза» або її вебверсії здійснюється автоматичний розрахунок впливу на довкілля (параметри та категорії розрахунків постійно оновлюються та розширюються). Після обробки інформації в системі формуються відповідні розділи («дашборди») для інформування населення про стан довкілля, офіційні застереження та вказівки від Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України та показники ліквідації наслідків загроз в режимі реального часу. Система також передбачає визначення відповідального органу виконавчої

⁶ Реформа системи управління відходами дозволить скоротити кількість українських територій, завалених сміттям. Вебсайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: https://mepr.gov.ua/reforma-systemy-upravlinnya-vidhodamy-dozvolyt-skorotyty-kilkist-ukrayinskyh-terytorij-zavalenyh-smittyam-2/?utm_source=chatgpt.com

влади за усунення наслідків екологічних загроз та відстеження процесу їх ліквідації у режимі реального часу (зокрема, шляхом додавання фото відновленої території або ліквідованої загрози)⁷.

Ресурс «ЕкоЗагроза» доступний за посиланням <https://ecozagroza.gov.ua>, а також у мобільному застосунку, який можна завантажити через Google Play або App Store.

Цей ресурс використовують також і для повідомлення про стихійні сміттєзвалища (див. Рис. 3). Для цього потрібно авторизуватись за допомогою системи ID.GOV.UA, застосунку Дія або особистого ключа.

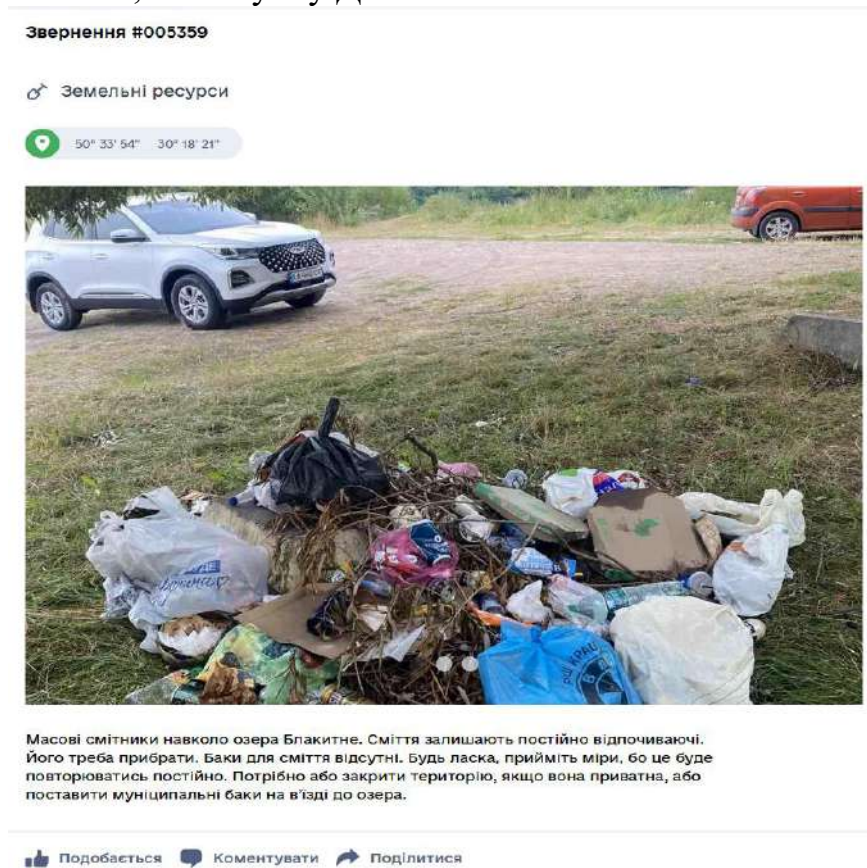


Рис. 3

На місцевому рівні також реалізуються окремі проекти. Так, наприклад, проект «EcoGuard: боротьба зі стихійними сміттєзвалищами» у Полтавській області спрямований на зменшення кількості несанкціонованих звалищ у громаді шляхом встановлення сміттєвих баків та фотопасток. Ініціатива має на меті підвищити рівень екологічної відповідальності, покращити санітарний стан територій та створити ефективну систему моніторингу і реагування на випадки незаконного скидання відходів. Планується встановити фотопастки у найбільш проблемних зонах для виявлення порушників, а також проведення інформаційно-просвітницької кампанії серед населення⁸.

⁷ ЕкоЗагроза. Про проект. *Офіційний ресурс Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України.* <https://ecozagroza.gov.ua/about>

⁸ EcoGuard: боротьба зі стихійними сміттєзвалищами. *Вебсайт Smart Region Полтавської області.* URL: <https://smartregion.pl.ua/ei/projects/9/6>

З метою реалізації положень частини шостої статті 12 та пункту 14 частини першої статті 19 Закону України «Про управління відходами» Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виявлення та обліку відходів, власник яких не встановлений» (далі – проект). Метою проекту є ефективне управління відходами, власник яких не встановлений, визначення власника відходів, запобігання їх утворенню, забезпечення ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ та зменшення їх негативного впливу на довкілля та здоров'я людей. Проект було оприлюднено для обговорення 24 травня 2023 року, проте досі не розглянуто⁹.

3. Відповідальність за порушення правил поводження з відходами.

Відповідно до положень Конституції України забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави, яка гарантує право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди й наголошує на обов'язку не заподіювати шкоду природі (статті 16, 50, 66). Саме тому суспільні відносини у сфері охорони природи та довкілля є об'єктом адміністративно-правової відповідальності.

Нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено відповідальність за різного роду порушення у сфері управління відходами.

Зокрема, громадяни та посадові особи можуть бути притягнуті за такі правопорушення: псування сільськогосподарських та інших земель, забруднення їх хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (частина перша статті 52 КУпАП); забруднення і засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища (частина перша статті 59 КУпАП); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (стаття 72 КУпАП); засмічення лісів відходами (стаття 73 КУпАП); порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (стаття 82 КУпАП); порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (стаття 82¹ КУпАП); виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (стаття 82² КУпАП); приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної

⁹ Повідомлення про оприлюднення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виявлення та обліку відходів, власник яких не встановлений». 24.05.2023. Вебсайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-poryadku-vyavlennya-ta-obliku-vidhodiv-vlasnyk-yakyh-ne-vstanovlenyj/>

інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (стаття 82³ КУпАП); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (стаття 82⁴ КУпАП); порушення правил передачі відходів (стаття 82⁵ КУпАП); порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (стаття 82⁶ КУпАП); захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів (стаття 82⁸ КУпАП); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (стаття 91³ КУпАП) тощо.

Відповідно до частини першої статті 242¹ КУпАП справи про такі правопорушення розглядає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Варто зазначити, що у квітні 2025 року Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України на виконання Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 6 лютого 2024 року № 3561-ІХ, Плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2025 року № 131-р для запобігання адміністративним правопорушенням у сфері управління відходами та створення правового механізму притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до європейських стандартів екологічної безпеки, зокрема передбачених: Директивою Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких директив; Директивою Європейського Парламенту та Ради 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року про захоронення відходів; Директивою Європейського Парламенту та Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) підготовлено законопроект щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення у сфері управління відходами шляхом підвищення розміру штрафів майже у п'ятдесят разів (зміни до статей 52, 59, 59¹, 72, 73, 82, 82¹, 82³, 82⁴, 82⁵, 82⁶, 82⁸, 91³ КУпАП)¹⁰. Також автором законопроекту пропонується запровадити нові підстави адміністративної відповідальності та доповнити КУпАП статтями: 82⁹ «Порушення встановленого порядку подання декларації про відходи або неподання такої декларації»; 82¹⁰ «Невжиття заходів або бездіяльність з ліквідації несанкціонованих сміттєзвалищ»; 82¹¹ «Невжиття заходів щодо розроблення та/або затвердження плану управління відходами».

Варто зазначити, що пропонуване значне збільшення суми штрафу за правопорушення у сфері поводження з відходами потребує належного

¹⁰ Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення відповідальності за правопорушення у сфері управління відходами». 17.04.2025. Вебсайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-oprylyudnennya-proyektu-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-kodeksu-ukrayiny-pro-administratyvni-pravoporushennya-shhodo-vdoskonalennya-vidpovidalnosti-za-pravoporushennya-u-sferi>-2/

обґрунтування критеріїв адміністративного стягнення, виходячи з характеру та вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення та негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян. Недотримання зазначених принципів може призвести до оскарження та скасування рішень про накладення адміністративних стягнень у судовому порядку, що перешкоджатиме досягненню, передбаченої статтею 23 КУпАП мети адміністративного стягнення – виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Загалом у рамках реформування адміністративно-деліктного законодавства положення КУпАП потребують ґрунтовного та системного перегляду критеріїв збільшення розміру та, можливо, виду санкцій за усі правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища. Проблема поширення випадків неналежного поводження з відходами має вирішуватися у контексті удосконалення механізму притягнення особи до відповідальності.

Місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням санітарних та ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою (пункт 6 частини першої статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Крім того, місцева державна адміністрація здійснює контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і довкілля та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи (пункт 10 частини першої статті 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»)¹¹.

Так, статтею 57 Закону України «Про управління відходами» визначено, що особи, винні в порушенні законодавства про відходи, несуть відповідно до закону дисциплінарну, адміністративну, адміністративно-господарську, цивільну чи кримінальну відповідальність. Відповідальність за безпечне поводження з відходами та ліквідацію несанкціонованих і неконтрольованих сміттєзвалищ на своїй території покладається, зокрема на органи місцевого самоврядування. До повноважень місцевих державних адміністрацій також належить забезпечення ліквідації несанкціонованих і стихійних сміттєзвалищ відходів, у разі, якщо вони знаходяться за межами населеного пункту.

Статтею 105 Лісового кодексу України встановлено, що порушення лісового законодавства тягне за собою дисциплінарну, адміністративну,

¹¹ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#top>

цивільну або кримінальну відповідальність відповідно до закону. Відповідальність за порушення лісового законодавства несуть особи, винні у засміченні лісів побутовими та промисловими відходами¹².

Відповідно до статті 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» утворювачі відходів повинні вживати ефективних заходів для зменшення обсягів утворення відходів, а також для оброблення відходів, утворення яких неможливо уникнути. Здійснення операцій з оброблення відходів дозволяється лише за наявності дозволу на здійснення операцій з оброблення відходів на визначених місцевими радами територіях з додержанням санітарних та екологічних норм. Статтею 68 цього Закону встановлено, що порушення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища тягне за собою встановлену цим Законом та іншим законодавством України дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. Відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища несуть особи, винні у порушенні природоохоронних вимог при зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, небезпечних хімічних речовин, радіоактивних речовин та відходів¹³.

Висновки. Викладене вище дає підстави стверджувати, що на правовому та інституційному рівні в Україні створено умови щодо належного управління відходами як комплексу заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів. З огляду на проблему стихійних сміттєзвалищ Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України створено ресурс «ЕкоЗагроза», за допомогою якого можна повідомити про виявлені порушення, а також на рівні територіальних громад реалізуються місцеві проекти, спрямовані на боротьбу зі стихійними сміттєзвалищами.

Крім того, для більш детальної інформації з питань управління відходами рекомендуємо ознайомитись з Науковою концепцією удосконалення законодавства України у сфері управління відходами в контексті євроінтеграційних процесів¹⁴, яка, зокрема: містить визначення стратегічних напрямів розвитку національного законодавства для забезпечення екологічно безпечного управління відходами та переходу до циркулярної економіки з урахуванням стандартів ЄС і міжнародного досвіду; передбачає інтеграцію принципів ресурсоефективності, стимулювання роздільного збирання та перероблення відходів, обмеження використання одноразових пластикових виробів, запровадження системи розширеної відповідальності виробника, а також впровадження механізмів фінансової підтримки для сталого управління

¹² Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#top>

¹³ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#top>

¹⁴ Наукова концепція удосконалення законодавства України у сфері управління відходами в контексті євроінтеграційних процесів. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/concept_rz-indst/75682.html

відходами; обґрунтовує необхідність залучення громадськості та підвищення рівня екологічної обізнаності населення; орієнтована на створення ефективних правових механізмів для досягнення цілей екологічної безпеки та євроінтеграції України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*