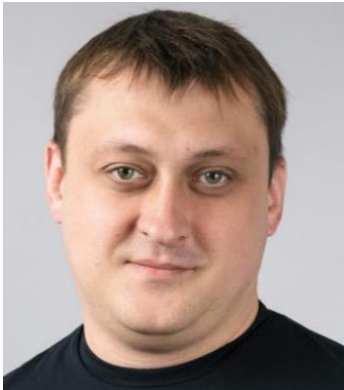




УДК 349.6:351.77

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-2-18-197-203><https://orcid.org/0000-0001-8919-6633>**Замрига Артур Вікторович,***к.е.н., д.ю.н., професор, професор кафедри публічного та міжнародного права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана»,*<https://orcid.org/0009-0004-1267-0834>**Черненко Олексій Вікторович,***аспірант кафедри публічного та міжнародного права КНЕУ імені Вадима Гетьмана,*

## ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ З УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

**Анотація:** у статті досліджується зміст, специфіка та сучасні виклики публічного адміністрування послуг у сфері управління побутовими відходами в Україні. Управління відходами є ключовим елементом екологічної політики держави та складовою сталого розвитку територіальних громад. У контексті європейського курсу України особливого значення набуває адаптація національного законодавства до вимог Директиви 2008/98/ЄС про відходи, що визначає сучасні підходи до поводження з побутовими відходами, включно з ієрархією операцій, мінімізацією утворення відходів, підвищенням рівня переробки та повторного використання.

Публічне адміністрування у сфері надання послуги з управління побутовими відходами охоплює діяльність органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, комунальних підприємств та приватних операторів ринку, які функціонують у межах делегованих повноважень і договорів. Ключовими елементами цього процесу є планування системи поводження з відходами, визначення виконавця комунальної послуги, встановлення тарифів, контроль якості надання послуг, а також забезпечення прозорих та конкурентних процедур закупівлі. Особливу увагу приділено інституційній спроможності громад, які відповідно до реформи децентралізації отримали нові повноваження у сфері поводження з побутовими відходами.

Автором підкреслюється, що проблеми у секторі пов'язані з недостатнім рівнем розвитку інфраструктури, низьким відсотком переробки відходів, домінуванням полігонного захоронення, відсутністю ефективної системи роздільного збирання, а також з недосконалістю механізмів державного контролю та взаємодії між суб'єктами управління. Водночас зростає потреба у впровадженні сучасних цифрових сервісів, екологічного моніторингу та механізмів громадської участі, які підвищують прозорість і підзвітність у цій сфері.

Зроблено висновок, що підвищення ефективності публічного адміністрування послуги з управління побутовими відходами можливе лише за умови комплексного реформування: удосконалення правового регулювання, розвитку інфраструктури переробки, підвищення

спроможності органів влади та стимулювання екологічної поведінки населення. Це дозволить наблизити українську систему управління відходами до європейських стандартів та забезпечити екологічно безпечне середовище для громадян.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, побутові відходи, комунальні послуги, реформа поводження з відходами, територіальні громади, державна політика, євроінтеграція, екологічна безпека.

**Abstract:** *The article explores the content, specifics, and contemporary challenges of public administration of household waste management services in Ukraine. Waste management is a key element of the state's environmental policy and an integral part of sustainable development for local communities. In the context of Ukraine's European integration, the adaptation of national legislation to the requirements of Directive 2008/98/EC on waste is of particular importance. This directive outlines modern approaches to waste management, including the hierarchy of operations, waste minimization, and the enhancement of recycling and reuse rates.*

*Public administration in the provision of household waste management services encompasses the activities of local government bodies, central executive authorities, municipal enterprises, and private market operators, which operate within the framework of delegated powers and contracts. Key elements of this process include planning the waste management system, determining the service provider, setting tariffs, ensuring the quality of services, and ensuring transparent and competitive procurement procedures. Special attention is given to the institutional capacity of local communities, which, in line with the decentralization reform, have gained new powers in waste management.*

*The author emphasizes that the problems in this sector are related to insufficient infrastructure development, low recycling rates, the dominance of landfill burial, the lack of an effective waste sorting system, and the imperfection of state control mechanisms and cooperation between management entities. At the same time, there is an increasing need for the implementation of modern digital services, environmental monitoring, and mechanisms for public participation, which improve transparency and accountability in this sector.*

*It is concluded that enhancing the effectiveness of public administration of household waste management services is possible only through comprehensive reform: improving legal regulation, developing recycling infrastructure, enhancing the capacity of government bodies, and promoting ecological behavior among the population. This will bring Ukraine's waste management system closer to European standards and ensure an environmentally safe environment for citizens.*

**Keywords:** *public administration, household waste, municipal services, waste management reform, territorial communities, public policy, European integration, environmental safety.*

**Постановка проблеми.** Управління побутовими відходами є важливою складовою екологічної політики, яка впливає на здоров'я населення, стан навколишнього середовища та економічну стабільність країни. Зважаючи на швидкий розвиток урбанізації та зростання обсягів побутових відходів, виникає необхідність у вдосконаленні системи управління цими відходами, зокрема на рівні публічного адміністрування. В Україні, незважаючи на проведену реформу децентралізації та адаптацію до європейських стандартів, сфера управління побутовими відходами залишається проблемною. Це зумовлено низьким рівнем інфраструктури, недостатньою ефективністю системи переробки відходів, а також проблемами у взаємодії між державними органами, місцевими громадами та приватними операторами послуг. Відсутність належного контролю та відставання у технологічному розвитку в секторі управління відходами створюють значні екологічні та соціальні виклики. Важливою проблемою є також низький рівень громадської свідомості та недостатня участь населення в процесі роздільного збору та переробки відходів.

**Метою** даної наукової статті є дослідження особливостей публічного адміністрування послуг у сфері управління побутовими відходами в Україні.

**Стан дослідження.** Причини утворення відходів, їх значення для екологічної політики держави були предметом дослідження А. Г. Бикова, Г. П. Виговської, А. К. Кузіна, Н. Р. Малишевої, Ю. М. Маковецької, В. С. Міщенко, В. М. Петрини, В. В. Петрова,

Г. П. Серова, М. О. Фролова, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін. Проблемам управління відходами і ресурсозбереження присвячено праці О. І. Бондара, Л. О. Бондара, Л. І. Васильєвої, А. Е. Воробйова, І. В. Вепренцева, З. В. Гуцайлюка, О. А. Новікова, А. Д. Трусова та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Механізм надання суб'єктами господарювання послуг з управління побутовими відходами в Україні є складним і багатокомпонентним процесом, що включає як публічні, так і приватні аспекти.

П. 38 ст.25, пп. 54-54-2, пп.15 ст.30 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено, що органи місцевого самоврядування та підприємства різних форм власності беруть участь у реалізації системи управління відходами, дотримуючись вимог екологічної безпеки та сталого розвитку. Відповідно до п.38 ст. 25, органи місцевого самоврядування мають право вирішувати питання, пов'язані з організацією збирання, транспортування, зберігання та утилізації побутових відходів на території своїх громад. Це визначає основний механізм адміністративного контролю та делегування функцій щодо управління відходами. У пп.15 ст. 30 зазначено, що виконавчі органи місцевих рад мають повноваження щодо забезпечення надання послуг з управління побутовими відходами, що включає визначення виконавців послуг, контроль за якістю наданих послуг та встановлення тарифів. Це дозволяє органам місцевого самоврядування створювати ефективні механізми управління та забезпечувати відповідний рівень послуг для населення. Ст. 54-54-2 визначають, що місцеві ради можуть організовувати відповідні органи або підрозділи для реалізації політики управління відходами, а також регулювати співпрацю з приватними підприємствами та іншими суб'єктами господарювання для належного виконання цих функцій. Ці норми забезпечують структурну організацію роботи в сфері поводження з відходами та регулюють взаємодію з приватними операторами, що сприяє розвитку інфраструктури для збору, переробки та утилізації відходів [1].

Отже, зазначені статті створюють правову основу для ефективного адміністрування послуг у сфері управління побутовими відходами, забезпечуючи місцеві органи влади необхідними повноваженнями для організації цієї діяльності на місцях.

На місцевому рівні, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за наданням послуг з управління побутовими відходами через укладання договорів з комунальними підприємствами або приватними операторами. Важливим інструментом тут є **Закон України «Про благоустрій населених пунктів»**, який зобов'язує місцеві органи влади розробляти схеми управління відходами в межах територіальних одиниць. Суб'єкти господарювання, незалежно від форми власності, повинні дотримуватися вимог цих схем при наданні послуг у містах, селищах та селах.

Так, ст. 7 встановлено, що органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за організацію благоустрою на своїй території, що включає в себе створення системи для збирання, транспортування, утилізації та переробки побутових відходів. Вони мають право розробляти та затверджувати **схеми санітарного очищення** на місцевому рівні, які визначають порядок надання послуг з управління побутовими відходами, а ст. 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначено повноваження сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів у сфері благоустрою населених пунктів, зокрема: затвердження місцевих планів управління відходами; розроблення та реалізація місцевих планів управління відходами та створення системи управління побутовими відходами. Визначено, що створення системи управління побутовими відходами здійснюється шляхом використання найбільш ефективних і безпечних технологій з урахуванням мінімальних економічних витрат, найбільш вигідних для певного населеного пункту схем і методів збирання, перевезення та оброблення відходів, щільності забудови, у порядку, визначеному законом [2].

Також, Закон України «Про благоустрій населених пунктів» чітко визначає, що послуги з управління побутовими відходами повинні надаватися підприємствами, які мають

відповідну ліцензію на цю діяльність. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити **контроль за якістю надання послуг з управління побутовими відходами**, проводити регулярні перевірки діяльності компаній, які займаються збиранням, транспортуванням, утилізацією та переробкою відходів. Крім того, вони мають контролювати, чи виконується на місцях **санітарний стан** територій, утримання місць для збору відходів, своєчасність їх вивезення. Згідно з **ст. 14** Закону України «Про благоустрій населених пунктів», місцеві органи влади мають право взаємодіяти з органами державної екологічної інспекції та іншими контролюючими органами для забезпечення належного виконання норм та стандартів, пов'язаних з утилізацією побутових відходів. Важливим моментом є взаємодія з місцевими громадськими організаціями для підвищення ефективності системи управління відходами, що також передбачає здійснення заходів щодо **популяризації екологічної поведінки серед населення**. Окрім того, Закон також встановлює вимоги до того, як повинні утилізуватися відходи, зокрема, акцент на **переробку відходів** та мінімізацію негативного впливу на навколишнє середовище. Встановлення системи роздільного збору відходів, зменшення обсягів їх захоронення на полігонах, покращення екологічної ситуації внаслідок правильно організованої діяльності з управління відходами - ці питання також регулюються законодавчо на рівні місцевих рад.

Більш детально питання публічного управління наданням послуг з управління побутовими відходами визначено в постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про 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). Суб'єкти господарювання, які здійснюють відновлення та видалення побутових відходів, визначаються органами місцевого самоврядування відповідно до регіонального та місцевих планів управління відходами відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України порядку згідно з частиною четвертою статті 33 Закону України «Про управління відходами». Діяльність з відновлення або видалення побутових відходів провадиться суб'єктами господарювання з отриманням дозволу на здійснення операцій з оброблення відходів [3].

Водночас, Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (ст. 7, 9) встановлює вимоги до ліцензування діяльності з поводження з відходами, що є обов'язковим для підприємств, які здійснюють збирання, транспортування, зберігання, утилізацію або знешкодження побутових відходів [4].

Послуга з управління різними видами побутових відходів може надаватися за такими системами:

контейнерна - система, що передбачає регулярне (за графіком) перевезення побутових відходів, зібраних в контейнери, на об'єкти відновлення чи видалення;

безконтейнерна - система, що передбачає регулярне (за графіком) перевезення побутових відходів, зібраних в пластикові пакети, на об'єкти відновлення чи видалення;

пункти роздільного збирання побутових відходів (зокрема мобільні, оснащені транспортними засобами);

за заявкою споживача, зокрема підготовленою та поданою з використанням Єдиної платформи [3].

Організація роздільного збирання побутових відходів здійснюється виконавчими органами місцевих рад згідно з методикою роздільного збирання побутових відходів, яка

затверджується Мінрозвитку. Великогабаритні, ремонтні, небезпечні відходи, відходи зелених насаджень збираються окремо від інших побутових відходів. Розташування споживачами контейнерів для збирання великогабаритних і ремонтних відходів здійснюється відповідно до вимог санітарно-епідеміологічного законодавства на спеціальному майданчику з твердим покриттям у місцях, погоджених з виконавцем. Надання послуги з управління відходами зелених насаджень здійснюється окремо за фактично зібраними обсягами та сплачується за тарифом, встановленим органом місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Діяльність із збирання небезпечних відходів у складі побутових відходів у порядку, визначеному законодавством, не потребує отримання ліцензії [3].

Адміністратор послуги не може провадити іншу діяльність, крім діяльності, пов'язаної з адмініструванням послуги з управління побутовими відходами. Адміністратор послуги:

- 1) забезпечує функціонування муніципальної системи управління побутовими відходами;
- 2) укладає за дорученням органу місцевого самоврядування договори із суб'єктами господарювання на виконання окремих операцій з управління побутовими відходами;
- 3) укладає договори із споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами;
- 4) створює єдину інформаційну базу споживачів для здійснення нарахувань за надану послугу з управління побутовими відходами, ведення обліку стану оплати та заборгованості;
- 5) проводить претензійно-позовну роботу з боржниками та інформаційні заходи щодо дотримання споживачами вимог нормативних документів у сфері управління побутовими відходами;
- 6) проводить розрахунок середньозваженого тарифу і подає його у встановленому порядку до органу місцевого самоврядування [3].

Виконавцем послуги укладаються договори про відновлення та/або видалення побутових відходів із суб'єктами господарювання, які здійснюють відновлення та/або видалення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством. Якщо виконавцем послуги з управління побутовими відходами є адміністратор послуги, він також укладає договори із суб'єктами господарювання, які здійснюють збирання та перевезення побутових відходів [3].

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»:

- 1) за моделями організації договірних відносин:
  - індивідуальний договір (публічний договір приєднання) - укладається з індивідуальним споживачем відповідно до типового індивідуального договору про надання послуги з управління побутовими відходами;
  - колективний договір - укладається від імені всіх співвласників багатоквартирного будинку управителем або іншою уповноваженою співвласниками особою за рішенням співвласників відповідно до типового колективного договору про надання послуги з управління побутовими відходами;
- 2) за категоріями споживачів:
  - договір з індивідуальним споживачем - укладається із співвласником багатоквартирного будинку, власником будівлі (зокрема власником індивідуального садибного житлового будинку) або за згодою власника іншою особою, яка користується будівлею і отримує послугу з управління побутовими відходами для власних потреб та з якою або від імені якої укладено договір, відповідно до типового договору з індивідуальним споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами;
  - договір з колективним споживачем - укладається з юридичною особою, що об'єднує споживачів у будівлі та в їх інтересах укладає договір про надання послуги відповідно до

типового договору з колективним споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами [3].

Відповідний договір може бути укладений в електронній формі з використанням Єдиної платформи (за наявності електронних кабінетів у сторін договору).

Для досягнення ефективного управління відходами також важливе забезпечення прозорості та відкритості у процесах закупівлі послуг. Закон України «Про публічні закупівлі» регулює проведення тендерів та конкурсів на надання послуг з управління побутовими відходами, що дозволяє залучати приватних операторів до цієї сфери на конкурентній основі. Порядок укладання договорів на надання таких послуг визначається органами місцевого самоврядування через тендери або укладення угод безпосередньо з підприємствами, що мають відповідні ліцензії та досвід [5].

Таким чином, механізм надання послуг з управління побутовими відходами в Україні включає низку юридичних, економічних і організаційних аспектів, які мають бути належним чином відрегульовані через нормативно-правові акти. Оскільки цей сектор безпосередньо впливає на екологічну ситуацію в країні, ефективність цього механізму має важливе значення для забезпечення сталого розвитку та поліпшення якості життя населення.

Важливо акцентувати увагу, що в системі надання послуг з управління побутовими відходами важливе місце займає саме процес планування системи поводження з відходами є важливою складовою в організації ефективної системи управління побутовими відходами. Законодавчо передбачено, що місцеві органи влади мають розробляти схеми санітарного очищення територій, які визначають порядок збору, транспортування, обробки та утилізації відходів. Це планування включає:

- 1) оцінку обсягів відходів на території громади, їхнього складу та характеристик (наприклад, розподіл на побутові, будівельні відходи, відходи органічного походження тощо);
- 2) розробку стратегій зменшення відходів та підвищення рівня їх переробки. Місцеві органи повинні запроваджувати програми з роздільного збору та сортування відходів для їх подальшої переробки;
- 3) оцінку та планування інфраструктури, такої як контейнери для різних видів відходів, полігони для захоронення та потужності для переробки відходів.

Ці схеми дозволяють органам місцевого самоврядування здійснювати контроль за виконанням завдань, що забезпечують ефективну організацію збору та переробки відходів, а також забезпечення еколого-безпечного середовища для громад.

Визначення виконавця комунальної послуги з управління побутовими відходами є ключовим елементом системи поводження з відходами. Це може бути: комунальне підприємство, яке підпорядковане місцевим органам влади і працює на місцевому рівні; приватні підприємства, які отримують право на надання послуг через тендери або договірні відносини з органами місцевого самоврядування. Процедура визначення виконавця послуги включає публічні тендери та відкриті конкурси, що дозволяють забезпечити конкуренцію на ринку послуг, прозорість і ефективність. Визначення виконавця також передбачає укладання контрактів, які регламентують умови виконання послуг, їх обсяг, стандарти якості та тарифні умови.

В той же час, тарифоутворення є важливою складовою управління побутовими відходами. Встановлення тарифів має відповідати принципу економічної обґрунтованості та реальних витрат на надання послуг з управління відходами, враховуючи: по-перше, витрати на збирання, транспортування, утилізацію та переробку відходів; по-друге, інвестиційні витрати на будівництво інфраструктури для поводження з відходами (наприклад, полігони для зберігання, потужності для переробки); по-третє, екологічні та технічні вимоги щодо управління відходами.

Тарифи на послугу повинні затверджуватись органами місцевого самоврядування, при цьому важливо забезпечити доступність послуг для громадян та заохочувати до ефективного використання ресурсів і зниження обсягів відходів.

Особливу увагу варто приділити **інституційній спроможності громад**, які згідно з реформою децентралізації отримали нові повноваження у сфері управління відходами. Це означає, що місцеві органи влади повинні мати достатні ресурси, кваліфікований персонал та відповідну інфраструктуру для ефективного управління відходами. Ці заходи дозволяють

забезпечити не тільки ефективне управління відходами на місцевому рівні, але й сприяють досягненню європейських стандартів у сфері екології та сталого розвитку.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1997. № 24. Ст.170.
2. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 року № 2807-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005. № 49. Ст.517.
3. Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 р. № 835. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2023-%D0%BF#Text>
4. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. Відомості Верховної Ради, 2015. № 23. Ст.158.
5. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016. № 9. Ст.89.