

ІГНАТЕНКО Олександр Павлович,
канд. екон. наук, докторант НАДУ

НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Аналізуються процеси стандартизації та нормативно-методичні акти щодо формування та реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів, виявляються недоліки стандартизації цієї сфери. Визначається роль нормативно-методичних актів під час реалізації державного регулювання цієї сфери, а також робиться висновок щодо необхідності адаптації до вимог європейського законодавства нормативно-правових актів у цій сфері.

Ключові слова: державне регулювання, сфера благоустрою, благоустрій, житлово-комунальне господарство, державна політика, державне управління, нормативно-правове регулювання.

Игнатенко А. П. Нормативно-методическое обеспечение сферы благоустройства населенных пунктов

Анализируются процессы стандартизации и нормативно-методические акты о формировании и реализации государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов. Выявляются недостатки стандартизации этой сферы. Определяется роль нормативно-методических актов при реализации государственного регулирования этой сферы, а также делается вывод о необходимости адаптации к требованиям европейского законодательства нормативно-правовых актов в этой сфере.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера благоустройства, благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, государственная политика, государственное управление, нормативно-правовое регулирование.

Ignatenko O. P. Normative and methodological support of the area of

beautification of human settlements

Standardization and regulatory guidance instruments in the formation and implementation of public policy of area of beautification of human settlements, also problems of standardization in this area is analyzed. The role of regulatory guidance in the implementation of acts of state regulation of this area is determined. The need to adapt to the requirements of European law regulations of this area is identified.

Key words: government regulation, area of beautification, beautification, housing and municipal economy, public policy, public management, legal regulation.

Постановка проблеми. Стандартизація є одним із важливих механізмів нормативно-правового регулювання в здійсненні державної політики у сфері благоустрою населених пунктів. Крім того, важливу дорадчу допомогу для місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що здійснюють свою діяльність у процесі реалізації нормативно-правового регулювання, є нормативно-методичне забезпечення сфери благоустрою населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляду питань державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів приділили свою увагу такі науковці, як Є. В. Пряхін та Є. М. Щербина, які у своїх роботах розглянули питання відповідно адміністративно-правового регулювання та адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів [9; 11].

Однак питання державного регулювання з позиції стандартизації та нормативно-методичного забезпечення сфери благоустрою населених пунктів дослідниками не розглядалися.

Мета статті полягає в аналізі та оцінці впливу стандартизації та нормативно-методичного забезпечення у сфері благоустрою населених пунктів.

Виклад основного матеріалу. У межах дослідження механізмів державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів передусім необхідно визначитись із пріоритетністю правового та фінансового аспектів аналізу стану і проблем досліджуваної сфери. Не применшуючи значення інвестицій у реальні активи для забезпечення піднесення національної економіки й переходу до її стійкого розвитку через фінансування будівництва та експлуатації об'єктів благоустрою населених

пунктів, нормативно-правове забезпечення сфери все ж варто вважати первинним, а фінансові ресурси – вторинними. Ми переконані, що якщо в країні не буде чітких «правил гри» у цій сфері, будуть продовжувати існувати тіньові схеми, неефективно витрачатись кошти, буде відсутня ринкова конкуренція та інвестиції тощо. У зв'язку з цим основним завданням держави щодо розвитку сфери благоустрою населених пунктів є формування якісної законодавчої бази й нормативне врегулювання різноманітних правовідносин, що виникають у цій сфері.

На сьогоднішній день в Україні сформована певна нормативно-правова база, що регулює сферу благоустрою населених пунктів. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів, спрямовані на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини [2].

Забезпечення належного функціонування та використання в населених пунктах інфраструктури та об'єктів життєзабезпечення населення, у тому числі об'єктів благоустрою населених пунктів, є одним із основних завдань, визначених законодавством України для органів місцевого самоврядування, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

Також продовжується стрімкий розвиток законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, пов'язаний із прагненням України вдосконалити та адаптувати його до норм європейських країн, та й наблизитись до рівня життя в цих країнах. Однак такий розвиток законодавства не завжди забезпечується на державному та місцевому рівнях швидкими кроками з його впровадження.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» система благоустрою населених пунктів передбачає стандартизацію і нормування у сфері благоустрою населених пунктів [2]. Згідно із Законом України «Про стандартизацію» [8], який встановлює правові та організаційні засади стандартизації в Україні і спрямований на забезпечення єдиної технічної політики в цій сфері, стандартом є документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є необов'язковим. Саме тому більшість державних стандартів у сфері благоустрою

населених пунктів, що затверджені Держстандартом України або Мінрегіоном України, а також його попередником – Мінжитлокомунгоспом України, є необов'язковими.

Стандарти, які були затверджені, стосуються питань експлуатації об'єктів та елементів благоустрою населених пунктів, якості надання послуг та виконання робіт у цій сфері, застосування технологічних рішень під час виконання робіт у цій сфері тощо.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про стандартизацію» [8] стандарти застосовуються безпосередньо або шляхом посилання на них в інших документах. Стандарти застосовуються добровільно, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти. Стандарти повинні бути викладені в такий спосіб, щоб їх неможливо було використовувати з метою введення в оману споживачів продукції, якої стосується стандарт, чи надавати перевагу виробнику продукції або продукції залежно від місця її виготовлення.

Порядок розроблення, перегляду, внесення змін, прийняття та опублікування стандартів встановлюється Законом України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [7]. Згідно з цим законом технічним регламентом є закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, у якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим. Регламент може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва.

До проблематики стандартизації у сфері благоустрою населених пунктів можна віднести відсутність технічних регламентів, які б установлювали вимоги до елементів благоустрою або продукції, що використовується в цій сфері, і яка потенційно може зашкодити людині або навколишньому природному середовищу.

Також технічні регламенти у сфері благоустрою населених пунктів могли б встановити вимоги до послуг з утримання об'єктів благоустрою населених пунктів та послуг, пов'язаних зі сферою благоустрою населених пунктів, наприклад, з вивезення побутових відходів, користування громадськими вбиральнями, паркування транспортних засобів, надання ритуальних послуг. Це б дало можливість унормувати

витрати, запобігти неефективному витрачанню коштів у цій сфері, установити критерії якості надання послуг тощо.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [2] до повноважень Мінрегіону України належить нормативно-методичне забезпечення у сфері благоустрою населених пунктів.

Саме тому Мінрегіоном України, а також Мінжитлокомунгоспом України, Мінбудом України, Держжитлокомунгоспом України та Держбудом України, які свого часу були центральними органами виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів, було затверджено ряд нормативних актів, що мають рекомендаційний характер. Це різноманітні методики, методичні рекомендації, норми часу, норми витрат матеріалів тощо, метою яких є створення правових орієнтирів на місцевому рівні та дорадча допомога місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування і підприємствам, установам та організаціям, що здійснюють діяльність у сфері благоустрою населених пунктів. Такі нормативно-методичні акти містять рекомендації щодо впровадження сучасних технологій утримання об'єктів благоустрою населених пунктів та здійснення діяльності в цій сфері, витрат під час здійснення діяльності в цій сфері та відповідного фінансування, проведення моніторингів, розроблення галузевих програм (планів заходів), схем санітарної очистки, місцевих правил благоустрою тощо.

Одним із головних завдань нормативно-правового регулювання сферы благоустрою населених пунктів є адаптація нормативно-правових актів України до вимог законодавства Європейського Союзу [5; 10].

У сфері благоустрою населених пунктів під адаптацією до вимог європейського законодавства за напрямом охорони навколишнього середовища підпадають питання санітарного очищення під час утримання територій населених пунктів стосовно поводження з побутовими відходами.

Одним із аспектів такого стану в нашій країні є невідповідність державного регулювання у сфері поводження з побутовими відходами європейським підходам, особливо стосовно правового регулювання.

Основні законодавчі акти, що регулюють сферу благоустрою населених пунктів, у тому числі поводження з побутовими відходами, – це Закони України «Про благоустрій населених пунктів» [2], «Про відходи» [3] та «Про житлово-комунальні

послуги» [4].

Угода про асоціацію з Європейським Союзом вимагає від України виконання певних завдань щодо всеохопної інституціональної розбудови природоохоронного сектору та формування єдиного з Європейським Союзом нормативно-правового та інформаційного простору у сфері поводження з відходами. Розвиток законодавства на цьому шляху пов'язаний передусім з імплементацією цільових директив Європейського Союзу і ліквідацією в Україні дефіциту організаційно-економічних механізмів використання відходів як вторинної сировини [1].

Адаптувати положення українських законів у цій сфері потрібно за директивами 2008/98/ЄС «Про відходи» [15] та 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» [12], що передбачено Угодою про асоціацію з Європейським Союзом. Крім того, до важливих директив у цій сфері можна віднести: 94/62/ ЄС «Про упаковку та відходи пакування» [16], 2002/96/ЄС «Про відходи електричного та електронного обладнання» [14], 2000/76/ЄС «Про спалювання відходів» [13].

Звичайно, європейське законодавство не є догмою для нашого буття. Навіть у положеннях вищезазначених директив є певні вади, які є дискусійними навіть у європейських країнах. Наприклад, це політика стимулування продовження життя товарів шляхом їх збирання та надання як гуманітарної допомоги в країни зі «слаборозвиненою» економікою. У такий спосіб утворення відходів відтягується на певний період, як правило, від року до п'яти, але ми розуміємо, що в таких країнах відсутні технології з їх подальшої переробки. Інший приклад: незгода європейців з вимогами щодо завеликого переліку побутових відходів, які потрібно роздільно збирати і що, у свою чергу, ускладнює життєдіяльність населення.

Водночас положення українського законодавства в цій сфері недостатньо відповідають нормам директив щодо державного регулювання. Така ситуація зумовлює незадовільний стан у сфері поводження з побутовими відходами, де через прогалини у вітчизняному законодавстві «процвітають» тіньові схеми, забруднюються довкілля, не забезпечується якість надання послуг тощо.

Однак суцільно скопіювати положення директив неможливо. Ми маємо враховувати Конституцію України, інші закони, соціально-економічний стан держави, фінансові можливості до розвитку тощо.

Висновки. На наш погляд, необхідно створити систему технічних регламентів

під час процесів стандартизації у сфері благоустрою населених пунктів, якими встановити вимоги до елементів благоустрою та продукції, що використовується у цій сфері і потенційно може зашкодити людині або навколошньому природному середовищу.

Під час адаптації законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, зокрема щодо поводження з побутовими відходами, необхідно передбачити комплекс заходів: з удосконалення суміжних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; тарифного регулювання надання послуг у сфері поводження з побутовими відходами; координації органів місцевого самоврядування щодо впровадження сучасних методів і технологій; застосування фінансових механізмів та податкових пільг; проведення контрольних заходів щодо дотримання законодавства та відшкодування заподіяних збитків; залучення громадських ініціатив; проведення інформаційних та навчально-освітніх компаній.

Список використаних джерел

1. **Міщенко В. С.** Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омельяненко. – К. : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 192 с.
2. **Про благоустрій** населених пунктів : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2807-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 2580.
3. **Про відходи** : Закон України від 5 берез. 1998 р. № 187/98-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
4. **Про житлово-комунальні** послуги : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1875-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.
5. **Про Загальнодержавну** програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
6. **Про місцеве самоврядування** в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. **Про стандарти**, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 1 груд. 2005 р. № 3164-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2006.

– № 12. – Ст. 101.

8. **Про стандартизацію** : Закон України від 17 трав. 2001 р. № 2408-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.

9. **Пряхін Є. В.** Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пряхін Є. В. ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2007. – 19 с.

10. **Угода** про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. – Режим доступу : rada.gov.ua.

11. **Щербина Є. М.** Адміністративна відповідальність за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. М. Щербина ; Міжнар. ун-т бізнесу та права. – Херсон, 2012. – 20 с.

12. **Council Directive** 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste. – Access mode : europa.eu.

13. **Directive** 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste. – Access mode : europa.eu.

14. **Directive** 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment. – Access mode : europa.eu.

15. **Directive** 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. – Access mode : europa.eu.

16. **European Parliament and Council Directive** 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste. – Access mode : europa.eu.