

Гаврилюк О.М.,  
кандидат юридичних наук, суддя  
Північного апеляційного господарського суду

УДК 342.9; 349.6

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.2.13>

## ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

**Постановка проблеми.** Предмет адміністративного права охоплює широкий комплекс суспільних відносин, має тісний зв'язок із всією системою національного права, поширюється на різноманітні сфери впливу, в тому числі й на діяльність органів публічної влади у сфері поводження з відходами. Утримання в належному стані території – використання її за призначенням відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, правил благоустрою території населеного пункту, а також санітарне очищення території від різноманітних видів відходів передбачає розроблення і здійснення ефективних правових, економічних та організаційних заходів, в яких провідну роль відіграють органи публічної влади. Проте, як зазначає О.П. Світличний, із часу незалежності в Україні триває процес оптимізації органів державної виконавчої влади, продовжується пошук ефективної системи державного управління та побудови її організаційної структури [1, с. 115]. Ця думка повною мірою відноситься і до органів публічної влади, які покликані забезпечити належне поводження з різного виду відходів, однак постійні зміни в системі органів влади та їхніх посадових осіб фактично призводять до неконтрольованої ситуації у цій важливій сфері відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Залежно від виду поводження з відходами до проблематики діяльності органів публічного управління звертали свою увагу такі науковці, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Я.З. Гаєцька-Колотило, Н.В. Ільків, М.В. Краснова, О.О. Оскірко, І.П. Пілявська, К.О. Яремчук, І.Б. Мачуська, О.П. Світличний, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко та ін.

**Формування цілей статті** полягає у визначенні кола органів публічної влади у сфері поводження з відходами та внесенні пропозицій удосконалення їхньої діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Соціальний запит на вдосконалення системи публічного управління Україні спонукає до наукового узагальнення досвіду державної, політичної та управлінської діяльності в різних галузях соціального та економічного життя. Практика реалізації стратегічних завдань розвитку українського суспільства в умовах внутрішнього системних, міжсистемних і глибинних трансформацій глобалізованого світу зумовлює необхідність постійного переосмислення теоретичних і практичних аспектів формування та здійснення державного управління України в контексті сучасних соціально-економічних і політичних реалій. Розв'язання пріоритетних проблем щодо здійснення в Україні

трансформаційних процесів, спрямованих на досягнення об'єктивно необхідного посилення дієздатності держави, безпосередньо залежить від упровадження наукових засад формування ефективної системи державного управління [2, с. 4].

Діяльність у сфері поводження з відходами неможлива без органів публічного управління, які відповідно до законів та інших підзаконних нормативно-правових актів в межах своєї компетенції покликані вирішувати поставлені перед ними завдання держави. Як наголошують Н. В. Ільків та Я. З. Гаєцька-Колотило, всі органи, які наділені управлінською компетенцією в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, поділяють на органи загальної та спеціальної компетенції» [3, с. 47].

Законодавство про відходи складається зі значної кількості законів України.

Основним нормативним актом, який визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів (небезпечних, побутових, твердих, рідких), їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України, є Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР [4], а щодо радіоактивних відходів – Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30.06.1995 р. № 255/95-ВР [5]. Вказані законодавчі акти, а також Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [6], є застарілими і не відповідають умовам сьогодення, зокрема, і в частині визначення компетенції органів публічної влади у сфері поводження з відходами.

Значний вплив на систему органів виконавчої влади мала постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 [7] (з подальшими змінами), з прийняттям якої статус окремих органів та їх певне розмежування щодо функціонального призначення зазнало значних змін. Сьогодні саме Кабінет Міністрів України здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України політики держави у сфері поводження з відходами.

Відповідно до Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України, затвердженого постановою КМУ від 21.01.2015 р. № 363 Мінекоенерго є головним органом у системі

центральної виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері поводження з відходами, зокрема, небезпечними та радіоактивними відходами [8]. Забезпечуючи формування та реалізацію державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами, вказаний орган позбавлений здійснювати державний нагляд у сфері поводження з радіоактивними відходами. Вказані повноваження покладено на Державну інспекцію ядерного регулювання *України*, яка у своїй діяльності підпорядкована Міністерству енергетики та відповідно до Положення розробляє і здійснює заходи щодо захищеності радіоактивних відходів, оцінку безпеки, діяльності з переробки, облік радіоактивних відходів, здійснює державний нагляд за додержанням законодавства, умов виданих документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з питань ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів тощо [9].

Державне управління та державний контроль у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення також здійснює Державне агентство України з управління зоною відчуження, яке реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему [10].

Підпорядкована Міністерству енергетики та захисту довкілля України Державна екологічна інспекція України, у межах повноважень, передбачених законом, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо відходів та небезпечних відходів [11].

Відповідно до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженого постановою КМУ від 30.04.2014 р. № 197, Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами [12]. Забезпечуючи формування та реалізуючи державну регіональну політику, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, Мінрегіон не має у своїй структурі підпорядкованого органу, який би здійснював державний нагляд (контроль) у сфері поводження з побутовими відходами, тому покликаний здійснювати координацію діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами.

Нормативним актом, який регулює відносини, що виникають у процесі поводження з побутовими відходами, є Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 р. № 2189-VIII [13], однак норми вказаного закону не наділяють Мінрегіон відповідними повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами. Згідно зі ст. 4 Закону повноваження у сфері поводження

з побутовими відходами наділено Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування. На нашу думку, такий підхід до регулювання такої важливої сфери, є недоліком державної політики. З метою удосконалення діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами доцільно окремі повноваження покласти на підпорядковану Мінрегіону Державну інспекцію містобудування України, або на Державна екологічна інспекція України.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442 Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, підпорядкована Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [7], яка відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі за здійсненням заходів, щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами [14].

Незважаючи на те, що Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру у своїй діяльності підпорядкована Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, остання, відповідно до Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, затвердженого постановою КМУ від 20.08.04.2014 р. № 459, не містить вказівки, що на Міністерство покладено відповідні повноваження у сфері поводження з відходами [15]. Вказане слід віднести до недоліків правового регулювання у сфері поводження з відходами.

Органом державної влади, який покликаний забезпечити санітарні заходи щодо охорони території України шляхом проведення державного санітарно-епідеміологічного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, медико-санітарного контролю (огляду) з метою запобігання в'їзду на територію України транспортних засобів, ввезенню вантажів, товарів та інших предметів, у тому числі лікарських засобів, біологічних, хімічних і радіоактивних речовин, а також матеріалів і відходів, є Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [16].

Таким чином, вказані органи виконавчої влади у сфері поводження з відходами є органами державного управління, які відповідно до їх компетенції виконують покладені на них завдання.

Органами управління у сфері поводження з відходами є місцеві державні адміністрації. Вказане впливає зі змісту норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, які згідно зі ст. 16, 20, 21 Закону здійснюють державний контроль, розробляють та затверджують схеми санітарного очищення в межах відповідної

адміністративно-територіальної одиниці та організують окреме збирання побутових та інших видів відходів, розглядають справи про адміністративні правопорушення або передають їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [17].

Органами публічної влади у сфері поводження з відходами є органи місцевого самоврядування. При цьому варто зазначити, що публічна влада ширша за змістом, ніж державна влада, оскільки публічні суб'єкти – це органи державної влади і органи місцевого самоврядування та інші невіддані суб'єкти делегованих владних повноважень під час здійснення ними виконавчих функцій. Тим самим будь-яка державна влада є публічною, але не всяка публічна влада є державною [18, с. 16].

Отже, крім органів державної влади, суб'єктами публічного управління у поводженні з відходами є органи місцевого самоврядування. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить: надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства; визначення на конкурсних засадах юридичних осіб, які здійснюють у межах певної території збирання та перевезення побутових відходів спеціальніма обладнаннями для цього транспортними засобами; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, затвердження схем санітарного очищення населених пунктів та впровадження систем роздільного збирання побутових відходів; затвердження норм надання послуг із вивезення побутових відходів; визначення одиниці виміру обсягу наданих послуг із поводження з побутовими відходами; визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи (ст. 26, ст. 30, ст. 33) [19].

Важливу роль у сфері поводження з відходами відіграє громадський контроль, що здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля відповідно до законодавства. Проте, відзначаючи важливу роль громадського та самоврядного контролю, варто підкреслити, що провідну роль у сфері поводження з відходами відіграють органи виконавчої влади.

З урахуванням здійсненого аналізу нормативно-правових актів можна дійти висновку, що органи

публічного управління у сфері поводження з відходами є органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

**Висновки.** Таким чином, роблячи загальний висновок з викладеного, наголосимо на тому, що органи публічного управління у сфері поводження з відходами є: Кабінет Міністрів України; Міністерство енергетики та захисту довкілля України; Міністерство розвитку громад та територій України; Державна інспекція ядерного регулювання; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна екологічна інспекція України; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи ; за заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
3. Ільків Н.В., Гасцька-Колотило Я.З. Екологічне право України : навчальний посібник. Київ : Істина, 2008. 296 с.
4. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36-37. Ст. 242.
5. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30.06.1995 р. № 255/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 27. Ст. 198.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10. 09. 2014 р. № 442 (в редакції постанови КМУ № 238 від 23.03. 2019 р.). URL : .
8. Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.01. 2015 р. № 32 (в редакції постанови КМУ № 847 від 18.09. 2019 р.). URL : .
9. Положення Державна інспекція ядерного регулювання України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 363 (в редакції постанови КМУ № 270 від 03.04. 2019 р.). URL : .
10. Положення Про Державне агентство України з управління зоною відчуження : постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 564 (в редакції постанови КМУ № 847 від 18.09. 2019 р.). URL : .
11. Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 19.04. 2017 р. № 275 (в редакції постанови КМУ № 847 від 18.09. 2019 р.). URL : .
12. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 (в редакції постанови КМУ № 850 від 25.09. 2019 р.). URL : .
13. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 09.11.2017 р. № № 2189-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 1. Ст. 1.

14. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01. 2015 р. № 15 (в редакції постанови КМУ від № 1072 від 04.01.2019 р.).

15. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 (в редакції постанови КМУ № 838 від 11.09.2019 р.).

16. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту

споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09. 2015 р. № 667 (в редакції постанови КМУ № 838 від 11.09. 2019 р.).

17. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04. 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

18. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Демський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

### **Гаврилюк О.М. ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ**

На сучасному етапі розвитку суспільства українська держава має багато викликів. Одним із таких негативних викликів є поводження з різного виду відходів. Вказана сфера суспільних відносин неможлива без ролі держави та її уповноважених органів. Одним із найважливіших напрямів державної політики України у сфері поводження з відходами є захист навколишнього природного середовища і здоров'я від негативного впливу відходів, забезпечення бережливого використання мінімально-сировинних і енергетичних ресурсів, наукове обґрунтоване узгодження правових, екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства відносно утворення і використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку, та виходячи із того, що в межах реалізації державної політики забезпечується виконання законодавчо визначених завдань, вважаємо за доцільне зосередити увагу на дослідженні питань діяльності уповноважених органів публічного управління у сфері поводження з відходами, оскільки наявні негативні наслідки поводження з відходами свідчать про необхідність подальшого напрямку наукового дослідження щодо встановлення кола суб'єктів у сфері поводження з відходами, які дадуть змогу сформулювати комплексне розуміння сутності соціальних правових явищ та процесів, що зумовлюють діяльність суб'єктів у сфері поводження з відходами як підгрунтя адміністративно-правового регулювання відносин у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Розвиток суспільних відносин, широке коло організаційно-правових особливостей регулювання, різноманітність суб'єктів публічного управління, проблемність питань правозастосовної діяльності потребує й нових поглядів на сучасну парадигму діяльності органів публічного контролю (нагляду) у сфері поводження з відходами. З огляду на зазначене важливу роль відіграють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які покликані забезпечити відповідний нагляд (контроль) у сфері поводження з відходами.

Сьогодні система публічного нагляду контролю являє собою складне утворення і включає низку як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а також громадські організації (громадяни), яким законом делеговано повноваження в частині здійснення контролю у сфері поводження з відходами. Незважаючи на демократичні перетворення і значну роль самоврядного та громадського контролю, в досліджуваній сфері нас у першу чергу цікавлять органи державної виконавчої влади, які покликані здійснювати різноманітні повноваження у сфері поводження з відходами.

**Ключові слова:** нормативно-правові акти, компетенція, діяльність, пропозиції.

### **Gavrilyuk O.M. PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT**

At the present stage of development of society, the Ukrainian state has many challenges. One such negative challenge is the management of different types of waste. This area of public relations is impossible without the role of the state and its authorized bodies. One of the most important directions of Ukraine's state policy in the field of waste management is the protection of the environment and health from the negative impact of waste, ensuring the careful use of minimum raw materials and energy resources, scientifically sound coordination of legal, environmental, economic and social interests of society. and use of waste in order to ensure its sustainable development, and based on the fact that within the implementation of public policy provides We consider it expedient to focus on the study of the activities of authorized public administration bodies in the field of waste management, as the existing negative consequences of waste management indicate the need for further research to establish the range of entities in the field of waste management, which will allow to form a comprehensive understanding of the essence of social legal phenomena and processes that determine the activities of entities in the field of treatment of moves as a basis for administrative and legal regulation of relations in the studied area of public relations.

The development of public relations, a wide range of organizational and legal features of regulation, the diversity of public administration, the problems of law enforcement, requires new views on the modern paradigm of public control (supervision) in the field of waste management. In view of this, an important role is played by public authorities and local governments, which are designed to ensure appropriate supervision (control) in the field of waste management.

Today, the system of public oversight of control is a complex formation and includes both a number of executive authorities and local governments, as well as public organizations (citizens) to which the law has delegated authority to exercise control over waste management. Despite the democratic transformations and the significant role of self-government and public control, in the study area we are primarily interested in the state executive bodies, which are called to exercise various powers in the field of waste management.

**Key words:** normative-legal acts, competence, activity, proposals.