

УДК 342.9; 342.55

М. В. Сокіран,  
аспірант Інституту права ім. Володимира Великого МАУП

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

M. V. Sokiran  
Graduate Student of the Institute of Law of Volodymyr the Great Interregional  
Academy of Personnel Management

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF STATE BODIES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

*У статті здійснено аналіз наукової літератури, надані відповідні теоретичні положення, висновки щодо адміністративно-правового статусу державних органів у сфері поводження з відходами, а також досліджуються нормативно-правові акти, що регулюють зазначену сферу. Також досліджується адміністративно-правовий статус органів спеціальної компетенції та місцевих адміністрацій. Проводиться аналіз повноважень органів публічної влади у сфері поводження з відходами. В статті здійснюється аналіз взаємозв'язку між органами публічної влади у сфері поводження з відходами та координації між ними. Крім того розглядаються державні програми у сфері управління відходами та їх ефективність, використання інформаційних систем та технологій, програмне забезпечення. Надаються пропозиції по вдосконаленню існуючої системи державних органів та щодо створення нового державного органу у сфері поводження з відходами.*

*The article analyzes the scientific literature, provides the relevant theoretical positions, conclusions regarding the administrative and legal status of state bodies in the field of waste management, as well as examines the regulatory acts that regulate the specified sphere. It also explores the administrative and legal status of specialist bodies and local administrations. An analysis of the powers of public authorities in the field of waste management is being conducted. The article analyzes the relationship between public authorities in the field of waste management and coordination between them. In addition, government programs in the field of waste management and their effectiveness, use of information systems and technologies, and software are considered. Proposals for improvement of the existing system of state bodies and creation of a new state body in the field of waste management are given.*

**Ключові слова:** державне управління, сфера поводження з відходами, державні органи, сталий розвиток, адміністративно-правовий статус державних органів.

**Key words:** state administration, sphere of waste management, state bodies, sustainable development, administrative and legal status of state bodies.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Практика реалізації стратегічних завдань розвитку українського суспільства в умовах внутрішньо 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 впровадження наукових засад формування ефективної системи державного управління [1, с. 4].

Актуальність даної теми підсилюється й затвердженою Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020» [2], яка за вектором розвитку передбачає реформу житлово-комунального господарства та за вектором відповідальності - децентралізацію, реформи державного управління та регіональної політики, що безпосередньо та опосередковано пов'язані з питаннями державного управління сфери поводження з відходами.

**Метою статті** є аналіз юридичної літератури, нормативно-правових актів щодо питання державного управління поводження з відходами та визначення особливостей адміністративно-правового регулювання даної сфери.

Під державним управлінням слід розуміти специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [3, с. 16].

Як ми бачимо із вищезазначеного, будь-яке державне управління неможливе без системи органів публічної влади. Під поняттям «система» розуміють порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь [4, с. 1126]. Враховуючи, що на сьогодні в Україні система органів публічної влади постійно змінюється, змінюється їх компетентність про планомірність і взаємозв'язок між органами говорити складно. Тому вкрай актуальним залишається питання розподілу компетентності в сфері управління взагалі і в сфері управління відходами - зокрема.

Адміністративно-правовий статус органів публічної влади у сфері управління відходами затверджений у розділі IV Закону України «Про відходи» [5]. До даної системи органів закон відносить: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування - це органи загальної компетенції.

Що ж стосується органів спеціальної компетенції то їх, згаданий закон, не називає, а дає загальну характеристику, використовуючи такі словосполучення: «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища», «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища», «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів», «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Коротко розберемо повноваження усіх органів публічної влади у сфері управління відходами.

Державну політику у сфері поводження з відходами реалізує Кабмін України. Його компетенцією, відповідно до ст.18 Закону України «Про відходи» є: розроблення і виконання програм у відповідній сфері, затвердження порядку надання дозволів і встановлення умов збирання відходів; затвердження переліку небезпечних відходів; розроблення переліку окремих видів відходів як вторинної сировини; визначення порядку обліку утворення, утилізації та видалення відходів; організація підготовки фахівців у сфері поводження з відходами; встановлення порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів; визначення органу ліцензування у сфері поводження з відходами та ін.

До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері поводження з відходами (ст. 20) належить: участь у розробленні загальнодержавних програм, організація розроблення та здійснення регіональних і місцевих програм поводження з відходами, а також забезпечення реалізації загальнодержавних програм; координація та сприяння розвитку підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища; здійснення контролю за діяльністю об'єктів поводження з відходами; взаємодія з органами місцевого самоврядування; розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; організація та сприяння створенню спеціалізованих підприємств усіх форм власності для збирання, оброблення, утилізації та видалення відходів, а також для виготовлення, монтажу та сервісного обслуговування відповідного устаткування; залучення та об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ, організацій та громадян, місцевого бюджету і позабюджетних фондів для фінансування будівництва нових, розширення та реконструкції діючих об'єктів поводження з відходами, а також для вивчення можливості утилізації відходів, їх маркетингу тощо; складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів; організація ведення обліку утворення, оброблення, знешкодження, утилізації та видалення відходів, їх паспортизації; організація збирання і видалення побутових та інших відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також здійснення роздільного збирання корисних компонентів цих відходів; видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки; забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів самостійно або за рішенням уповноважених на те органів; сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення,

створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини; здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

На органи місцевого самоврядування покладаються аналогічні повноваження, що і на місцеві адміністрації крім рішення про відвід земельних ділянок для розміщення відходів і будівництва об'єктів поводження з відходами. Органи місцевого самоврядування надають згоду на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з діючими нормативами включає відповідну адміністративно-територіальну одиницю

Аналіз нормативно-правових актів у досліджуваній сфері дозволяє віднести насамперед до органів спеціальної компетенції: Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство аграрної політики та продовольства; Міністерство охорони здоров'я України; Державну екологічну інспекцію України; Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру; Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Управління відходами здійснюється відповідно до Закону України «Про відходи» та «Положень» про ці міністерства та органи. У зазначених документах прописані нормативні передумови управління відходами, на їхній основі формується загальна управлінська структура. Недоліки, які закладено в організаційну структуру, створюють проблеми і перешкоди для належного поводження з відходами.

Згідно зі статтями 23 і 23-1 Закону України «Про відходи», до повноважень Мінприроди, зокрема, належить: - координація роботи інших уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами та контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки; - встановлення, відповідно до закону, порядку здійснення операцій у сфері поводження з відходами; - створення інформаційно-аналітичних систем і банків даних про обсяги утворення та поводження з відходами; - участь у розробленні та погодженні нормативних документів, що регулюють питання поводження з відходами; - формування і ведення державного банку даних щодо впроваджених в Україні технологій утилізації відходів.

Кабінет Міністрів України постановами від 30.04.2014 № 197 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [6] і від 21.01.2015 № 32 «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» [7] затвердив положення про Мінрегіон і Мінприроди.

Одним із основних завдань Мінрегіону, згідно із затвердженим положенням, визначено забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики і політики у сфері житлово-комунального господарства, зокрема щодо поводження з побутовими відходами. Мінрегіон, згідно з покладеними на нього завданнями, визначає пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери та затверджує порядки, норми і правила у сфері поводження з побутовими відходами.

Водночас, відповідно до положення про Мінприроди, основними його завданнями, зокрема, є забезпечення формування державної політики у сфері поводження з відходами та реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, в межах повноважень, передбачених законом, - поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами). Ця норма положення про Мінприроди не узгоджується зі статтями 23 і 23-1 Закону України «Про відходи», згідно з якими до компетенції Міністерства належить координація роботи інших уповноважених органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами і контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, а також не узгоджується зі статтями 25 і 25-1 зазначеного закону, відповідно до яких формування та реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами віднесені до компетенції Мінрегіону.

Таким чином, зазначені прогалини створюють ризики неякісної координації діяльності цих органів виконавчої влади, невчасного виконання поставлених завдань і неефективного використання їх людського та фінансового ресурсу. Зокрема, станом на 01.10.2017 державна програма поводження з відходами та порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами не затверджені.

На Державну екологічну інспекцію України, яка безпосередньо підпорядкована Мінприроди України, відповідно до «Положення» покладається широке коло повноважень у сфері державного нагляду (контролю), охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [8]. У структурі інспекції існує Відділ державного екологічного нагляду (контролю) поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами при Департаменті державного екологічного нагляду (контролю). Але в пріоритетних напрямках діяльності Державної екологічної інспекції України, а ні у 2017 році, а ні у 2018 році [9] не слова не сказано про реформування системи управління відходами. У зазначених планах йдеться мова про реформування самої інспекції та зміна її статусу на Державну природоохоронну службу України.

Про те, що проблемам сталого управління відходами не надається достатньої уваги свідчить і неефективне використання бюджетних коштів, які виділялись на реалізацію державних програм. А саме, Міністерство екології та природних ресурсів України і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України не забезпечили результативного використання коштів

державного бюджету, спрямованих на реалізацію заходів у сфері поводження з відходами, та ефективного управління ними за бюджетними програмами «Здійснення природоохоронних заходів», «Здійснення заходів щодо реалізації пріоритетів розвитку сфери охорони навколишнього природного середовища» та «Державний фонд регіонального розвитку».

З 24-х запланованих цими головними розпорядниками бюджетних коштів заходів їх замовниками та виконавцями було виконано 8, частково - 6, не виконано 5 заходів, тобто Мінприроди і Мінрегіоном не досягнуто запланованих показників використання бюджетних коштів. Як наслідок, за трьома бюджетними програмами із затверджених асигнувань на реалізацію заходів і проектів у сфері поводження з побутовими відходами (324 124,0 тис. грн) не використано та повернено до державного бюджету майже 50 відс. видатків (152 295,6 тис. грн), що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету [10].

Головна причина такого стану - невчасне прийняття управлінських рішень на етапі планування та затвердження відповідних заходів і проектів, а також неякісна підготовка планових документів. У результаті заходи та проекти, що виконувалися, не вирішували проблем поводження з відходами та не впливали на поліпшення реалізації державної політики у цій сфері.

Також, на жаль, у вітчизняній практиці управління відходами не застосовуються інформаційні системи і технології. Відсутність програмного забезпечення та бази даних, які отримуються від підприємств, як господарських, так і комунальних, та формуються на основі введення статистичних спостережень. Зазначена система надала би можливість отримання інформації оперативного контролю, завдяки надходженню даних в режимі реального часу.

Проведене нами опитування серед співробітників Державної екологічної інспекції України, з питання щодо створення окремого державного органу у сфері управління відходами, дало наступні результати: 64% опитуваних вважають за необхідне створити окремий орган, 23% відповіли, що не потрібно створювати нового органу так як вже існує відповідний відділ в структурі інспекції, 13% - не змогли дати відповідь.

Наступним державним органом, який був наділений повноваженнями у сфері управління відходами був Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11] в ст. 33 визначаються основні напрями діяльності Державної санітарно-епідеміологічної служби у сфері поводження з відходами. Серед яких: видача висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо об'єктів поводження з відходами; встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на неї; методичне забезпечення та здійснення контролю під час визначення рівня небезпечності відходів.

Але подальше функціонування Держсанепідслужби Уряд України визнав недоцільним, оскільки на сьогодні виконання її функцій забезпечують МОЗ, Держпраці та Держпродспоживслужба, тому було прийнято рішення про ліквідацію Держсанепідслужби. Постановою Кабміну України від 29 березня 2017 р. № 348 усі функції ліквідованої служби поклали на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [12].

Відповідно до «Положення про Головне управління Держгеокадастру в області» [13] на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру покладаються наступні повноваження у сфері поводження з відходами: здійснення заходів, передбачених відповідними робочими проектами землеустрою щодо захисту земель від процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами.

Існуюча система управління не може ігнорувати той факт, що на сьогодні поняття «відходи» втрачає своє негативне значення як «щось непотрібного». Із збільшенням обсягів генерування відходів і наростаючим виснаженням природних багатств, ресурсний фактор набуває великого значення.

У контексті сталого розвитку, маючи на увазі тенденцію до ресурсного рециклінгу відходів, в сучасній науці і практиці починає формуватися система понять и поглядів, які забезпечать перехід від управління відходами до сталого управління матеріалами і ресурсами. В довгостроковому плані цей підхід дозволить пов'язати проблему відходів із загальною політикою збалансування споживання та виробництва. Це означатиме поступове зникнення феномену відходів. На відповідних передумовах базуються, зокрема, ідеї нульових відходів (zero waste), як шлях комплексного ресурсно-безпекового розв'язання проблематики деяких груп відходів [14, с. 12]. Однак ми лише на початку такого шляху.

Таким чином, дослідивши існуючу ситуацію у сфері поводження з відходами та проаналізувавши нормативно-правові акти, які регулюють питання управління відходами в Україні ми прийшли до висновку, що в Україні не існує спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері управління відходами. Багато функцій і повноважень дублюються різними органами. Тому пропонуємо створити центральний орган виконавчої влади з питань управління відходами та вторинними ресурсами підпорядкованого міністру екології та природних ресурсів України. А також створити структурні підрозділи у центральних та місцевих органах виконавчої влади для реалізації політики держави у зазначеній сфері та моніторингу її виконання.

### Список літератури.

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навчальний посібник / [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.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020» : Указ Президента України, від 12.01.2015 № 5/2015 /<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: навчальний посібник / В.К. Колпаков. - К.: Юрінком Інтер, 2004.- 544 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. - 1440 с.
5. Про відходи Верховна Рада України: Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР/<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>
6. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 / <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>
7. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 / <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>
8. Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#n8>
9. <http://dei.gov.ua/images/doc/prioritet2017.jpg>
10. Звіт Рахункової палати 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 /[http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753794/Zvit\\_22-1\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753794/Zvit_22-1_2017.pdf?subportal=main)
11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України № 4004-ХІІ від 24.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27 (05.07.94). – Ст. 218.
12. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=250003281>
13. Інституціональний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху європейської інтеграції / В. С. Міщенко, Ю. М. Маковецька, Т. Л. Омеляненко. – К: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2013. – 192 с.

### References.

1. Bakumenko, V. D. Nadolishnij, P. I. Izha, M. M. and Arabadzhy, H. I. (2009), Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka [Public administration: the basics of theory, history and practice], ORIDU NADU, Odessa, Ukraine.
2. President of Ukraine (2015), Decree The Law of Ukraine " About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine 2020", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 15 Aug 2018).
3. Kolpakov, V.K. (2004), Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
4. Busel, V. T. (2001), Velykyj tлумachnyj slovnyk suchasnoi ukrains'koi movy [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language], VTF «Perun», Irpin', Ukraine.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine "On Waste", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 Aug 2018).
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution “On Approval of the Regulation on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF> (Accessed 15 Aug 2018).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution “On Approval of the Regulation on the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF> (Accessed 15 Aug 2018).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution “Regulations on the State Ecological Inspection of Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#n8> (Accessed 25 Aug 2018).
9. State Ecological Inspection of Ukraine (2017), "Priority directions of work", available at: <http://dei.gov.ua/images/doc/prioritet2017.jpg> (Accessed 15 Aug 2018).
10. Accounting Chamber of Ukraine (2017), "Accounting Chamber's report on the audit results of implementation of the system of domestic waste management and the efficiency of using the state budget funds in this area", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753794/Zvit\\_22-1\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753794/Zvit_22-1_2017.pdf?subportal=main) (Accessed 15 Aug 2018).
11. Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "On ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 27.
12. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), " Some issues of the State Sanitary and Epidemiological Service ", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=250003281> (Accessed 15 Aug 2018).

13. Mischenko, V. S. Makovets'ka, Yu. M. and Omel'ianenko, T. L. (2013), Instytutsional'nyj rozvytok sfery povodzhennia z vidkhodamy v Ukraini: na shliakhu ievropejs'koi intehratsii [Institutional development of waste management in Ukraine: on the path to European integration], Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy», Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 20.08.2018 р.*