

УДК 351.777.61

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

**А.О. ОСКІРКО, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті розглядаються проблемні питання діяльності органів публічного управління у сфері поводження з відходами.

Органи публічного управління, поводження з відходами, компетенція, адміністративне законодавство, удосконалення.

Питання про органи публічного управління у сфері поводження з відходами не є сталим. Це обумовлено насамперед постійною динамікою змін у структурі публічного управління. За часи незалежності структури публічного управління у сфері охорони довкілля та поводження з відходами зазнають постійних змін. Підтвердженням цієї тези є останні зміни, які відбулися в системі органів виконавчої влади, що має безпосередній вплив на суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами. Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. [1], шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, утворено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, а Указом Президента України «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16 січня 2013 р. [2] Державна служба України з надзвичайних ситуацій є правонаступником Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України, що реорганізуються.

Тематика органів публічного управління традиційно вивчається вченими в галузі адміністративного права. Зокрема, останні публікації наукових джерел дають підстави зазначити, що до неї зверталися такі дослідники, як П. Діхтієвський, Н. Берлач, Р. Калюжний, Т. Коломоець, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Курило, О. Світличний та ін., проте актуальність тематики обумовлюють актуальність наукового та практичного інтересу.

Мета статті – аналіз діяльності органів публічного управління у сфері поводження з відходами у сучасних умовах.

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент С.В. Слюсаренко

Всі державні органи, які наділені управлінською компетенцією у сфері поводження з відходами, поділяються на органи загальної та спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції виділені в особливий вид в силу того, вирішення питань забезпечення безпеки у поводженні з відходами, по-перше, не є спеціальною функцією цих органів, а по-друге, рішення цих органів мають певні територіальні межі дії і поширюються на всіх громадян і різні підприємства, установи, організації, які перебувають у межах території юрисдикції органів загальної компетенції.

Закон України «Про відходи» до таких органів відносить Кабінет Міністрів України, Автономну Республіку Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [3].

Серед зазначених органів розглянемо діяльність місцевих органів публічної влади, які є найбільш наближеними до проблемних питань у цій сфері.

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері поводження з відходами регулюються Законами України «Про відходи» та «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [4], які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їй відповідною радою на виконання функціональних повноважень у сфері поводження з відходами.

Важливу роль у сфері поводження з відходами відіграють органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети. Згідно зі ст. 21 Закону України «Про відходи» органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети вирішують питання про надання згоди 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; 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; рішення про відвід земельних ділянок для розміщення відходів і будівництва об'єктів поводження з відходами.

Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад у сфері поводження з відходами передбачена ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [5]. У частині делегованих повноважень вони здійснюють розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів.

Водночас провідне місце серед суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами займають органи спеціальної компетенції, якими є центральні органи виконавчої влади та урядові органи державного управління із підпорядкованими їм територіальними органами, для яких забезпечення реалізації екологічної безпеки у сфері поводження з відходами на загальнодержавному та місцевих рівнях є головним призначенням.

До органів спеціальної компетенції належать державні органи, на які покладені спеціальні функції у сфері поводження з відходами.

Представники адміністративної та екологічної науки за характером виконуваних функцій і завдань поділяють органи спеціальної компетенції на органи, які здійснюють надвідомчі і галузеві завдання та органи, які здійснюють лише окремі функції.

Такими органами спеціальної компетенції у сфері поводження з відходами є Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України. Спеціальні повноваження у сфері поводження з відходами мають Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Зазначені органи спеціальної компетенції мають різноманітний управлінський вплив на сферу поводження з відходами, і яку ми поділяємо на декілька груп.

До першої групи відносимо Міністерство екології та природних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію України. Компетенція Міністерства екології та природних ресурсів України визначена ст. ст. 23, 23-1, 23-2 Закону України «Про відходи» та Положенням Про Міністерство екології та природних ресурсів України [6]. За характером своїх повноважень Міністерство екології та природних ресурсів України має найбільше коло функціональних повноважень. Переважно ці повноваження носять надвідомчі функції управління у сфері поводження з відходами. Водночас до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України у сфері поводження з відходами належить: видача відповідно до закону дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; надання письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; погодження місць розміщення небезпечних об'єктів поводження з відходами; видача дозволів на зберігання та видалення відходів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; розроблення та впровадження систем поводження з відходами.

Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює свої повноваження безпосередньо через урядові органи державного управління, територіальні органи, інспекції, установи та організації, що належать до сфери його управління. Зокрема, через Державну екологічну інспекцію України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом

Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України і яка здійснює управління і контроль у сфері поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами [7].

Другу групу органів спеціальної компетенції складають Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та Державне агентство лісових ресурсів України.

Третю групу органів спеціальної компетенції складає Державне агентство України з управління зоною відчуження, діяльність якого полягає в тому, що відповідно до покладених на нього завдань – цей орган здійснює свої повноваження тільки у сфері управління зоною відчуження [8].

Особливість управлінської діяльності Державного агентства України з управління зоною відчуження у сфері поводження з відходами полягає і в тому, що до сфери його управління входить значна кількість державних підприємств, діяльність яких пов'язана зі сферою поводження з радіоактивними відходами. Зокрема: Державне підприємство «Управління забезпечення функціонування об'єктів Чорнобильської АЕС; Комплекс з охорони об'єктів зони відчуження та фізичного захисту. Державна корпорація «Українське державне об'єднання «Радон». До складу якого входять: Державне спеціалізоване підприємство «Централізоване підприємство з поводження з радіоактивними відходами»; Державне спеціалізоване підприємство «Дніпропетровський державний міжобласний спеціальний комбінат»; Державне спеціалізоване підприємство «Донецький державний спеціальний комбінат»; Державне спеціалізоване підприємство «Львівський державний міжобласний спеціальний комбінат»; Державне спеціалізоване підприємство «Одеський державний міжобласний спеціальний комбінат»; Державне спеціалізоване підприємство «Харківський державний міжобласний спеціальний комбінат».

Основним завданням усіх спецкомбінатів є приймання, зберігання та захоронення радіоактивних відходів неядерного циклу від юридичних та фізичних осіб з підвідомчої території, запобігання радіаційним аваріям та їх ліквідація (у разі виникнення).

Таким чином, розпорядча діяльність управлінських структур виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях, протоколах тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів і, по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом. Під час здійснення цієї діяльності органи управління застосовують заходи як переконання, так і державного примусу, тобто діють як державно-владні утворення [9, с. 17].

Проведений аналіз діяльності органів публічного управління у сфері у сфері поводження з відходами свідчить про те, що діяльність

вищенаведених виконавчих органів не є досконалою. Це пояснюється багатьма причинами.

Насамперед, діяльність вищенаведених виконавчих органів у сфері поводження з відходами не завжди є узгодженою. Підставою неузгоджених дій є: постійні зміни в системі органів виконавчих органів; відсутність чіткої взаємодії; розпорошеність та дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Окрім того, слабким місцем у сфері поводження з відходами є недостатня наладжена система державного моніторингу місць утворення, зберігання та видалення відходів, неналежна урегульованість на законодавчому рівні порядку здійснення державного, самоврядного та громадського контролю та слабка правореалізація норм юридичної відповідальності не сприяють правовим засадам у сфері поводження з відходами.

Важливу роль у сфері екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища відіграє громадський контроль. У ст. 37 Закону України «Про відходи» зазначається, що система органів управління у сфері поводження з відходами ґрунтується на організаційному поєднанні діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Як зазначає І.Б. Мачуська, громадське управління у царині охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими об'єднаннями й організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України [10, с. 52].

Відповідно до Закону України «Про відходи», громадський контроль у сфері поводження з відходами здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля. Проте норми цього закону не регулюють таку діяльність. Безпосередньо громадський контроль у сфері поводження з відходами здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля відповідно до Положення, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища і регулюється нормами ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [11] та наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» від 27 лютого 2002 р. № 88 [12].

Відповідно до п. 2.1 цього Положення діяльність громадських інспекторів організовують та координують органи, що належать до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів України, а саме: Державна екологічна інспекція України, Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, Державна екологічна інспекція з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря, Державна

екологічна інспекція Азовського моря, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція.

Згідно зі ст. 5 Положення, громадські інспектори мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, за які КУпАП передбачена адміністративна відповідальність і подавати їх відповідному органу Державної екологічної інспекції України для притягнення винних до відповідальності; доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення.

Слід зазначити, що серед широкого загалу адміністративних правопорушень у сфері поводження з відходами, громадські інспектори з охорони довкілля мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення тільки за порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (ст. 82 КУпАП).

На нашу думку, ці нормативні акти не повною мірою вирішують наявні правові прогалини у сфері поводження з відходами. Зокрема, з побутовими. Так, за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, через неналежну систему поводження з побутовими відходами в населених пунктах, як правило у приватному секторі, щороку виявляється близько 35 тис. несанкціонованих сміттєзвалищ, що займають площу понад 1 тис. га. [13].

Вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, згідно ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на органи місцевого самоврядування. Звідси, враховуючи, що значна кількість правопорушень у сфері поводження з відходами здійснюється на відповідних територіях сільських, селищних, міських територіальних громад, вважаємо, що відсутність права складання протоколу про адміністративне правопорушення у сфері поводження з побутовими відходами адміністративними комісіями міських рад та виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (ст.ст. 218–219 КУпАП), є недоліком чинного адміністративного кодексу.

З метою вдосконалення чинного законодавства пропонуємо внести зміни до статей КУпАП, згідно з якими адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад (ст. 218 КУпАП) та виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП) розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 82 КУпАП.

Таким чином, найголовнішим об'єктом впливу адміністративно-правових норм у сфері поводженні з відходами є діяльність органів

публічного управління. Така управлінська діяльність може здійснюватися у межах управлінської діяльності органів публічного управління, так і поза межами такої діяльності, проте така діяльність потребує подальшого вдосконалення відповідно до сучасних вимог.

Список літератури:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
2. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16 січня 2013 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>
3. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Положення Про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/2011>.
7. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
8. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/2011>.
9. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Мачуська І.Б. Екологічне право : навч. посіб. / І.Б. Мачуська. – К. : ННУ, 2009. – 301 с.
11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
12. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 // Офіційний вісник України. – 2002. – №12. – Ст. 631.
13. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244551378.

В статье рассматриваются проблемные вопросы деятельности органов публичного управления в сфере обращения с отходами.

Органы публичного управления, обращение с отходами, компетенция, административное законодательство, совершенствование.

In the article the problem questions are considered concerning the activity of the authorities of public control in the sphere of waste management.

***Authorities of public control, waste management, conusance,
administrative legislation, improvement.***