

УДК 351.777.61

**Олександр Гаврилюк,**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У статті розглядаються діяльність органів публічного управління у сфері поводження з відходами. Звертається увага на проблемні питання, які існують у діяльності органів управління, вносяться конкретні пропозиції з удосконалення їхньої діяльності та системи органів публічного управління у сфері поводження з відходами.

**Ключові слова:** органи публічного управління, поводження з побутовими відходами, компетенція, діяльність, удосконалення.

**Вступ.** Предмет адміністративного права охоплює широкий комплекс суспільних відносин, має тісний зв'язок з усією системою національного права, поширюється на різноманітні сфери впливу, в тому числі й на діяльність органів публічної влади у галузі поводження з побутовими 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 побутових відходів – передбачає розроблення і здійснення ефективних правових, економічних та організаційних заходів.

Залежно від сфери досліджуваної проблематики питання діяльності органів публічного управління завжди привертало увагу дослідників. Тільки в межах близької тематики свої погляди на діяльність органів публічної влади виклали О. О. Оскірко, І. П. Пілявська, К. О. Яремчук, І. Б. Мачуська та ін. Зокрема, О. П. Світличний зазначає, що в умовах сьогодення, з 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].

Постійні зміни в системі органів виконавчої влади, зміна їх функціональних повноважень дає підстави говорити про актуальність цієї статті.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є дослідження сучасної системи органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами та внесення пропозицій з удосконалення їхньої діяльності.

**Результати дослідження.** 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 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 упровадження наукових засад формування ефективної системи державного управління [2, с. 4]

Наведене свідчить, що «нинішній надскладний етап державотворення в Україні потребує оновлення публічного управління як діяльності, що має забезпечувати ефективне функціонування системи органів державної влади (регіонального й місцевого самоврядування, громадських неурядових організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства) з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя» [3, с. 30]. Проте будь-яка управлінська діяльність не може діяти без системи органів публічного управління. Термін «система» являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей, та ґрунтується на принципах самоорганізації, синергії та розвитку. Система органів публічної влади

в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва [4, с. 117].

Діяльність суб'єктів у сфері поводження з побутовими відходами неможлива без система органів публічного управління, які відповідно до законів та інших підзаконних нормативно-правових актів у межах своєї компетенції покликані вирішувати поставлені перед ними завдання держави.

Як наголошують Н. В. Ільків та Я. З. Гасцяцька-Колотило, всі органи, які наділені управлінською компетенцією в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, поділяють на органи загальної та спеціальної компетенції [5, с. 47]. Такої ж думки дотримуються й інші дослідники, зокрема, діяльності органів виконавчої влади у певній галузі суспільно корисної діяльності, які теж поділяють органи державного управління на органи загальної та спеціальної компетенції [6, с. 8; 7, с. 221].

Не вдаючись до розгляду діяльності органів загальної компетенції, в межах цієї статті здійснимо дослідження сучасної системи органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами.

Значний вплив на систему органів мала Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 р. [8]. З прийняттям цієї постанови була суттєво скорочена не тільки кількість центральних органів виконавчої влади, але й статус окремих органів та їх певне розмежування щодо функціонального призначення. Зокрема, цією постановою було ліквідовано Державне агентство екологічних інвестицій, функції якого покладено на Міністерство екології та природних ресурсів України.

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 санітарно-епідеміологічну службу України.

Відповідно до «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» [9], серед широкого кола основних завдань

на Мінприроди України покладено забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та в межах повноважень, передбачених законом, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами. Безпосереднє виконання завдань держави у сфері поводження з відходами покладено на Державну екологічну інспекцію України, яка безпосередньо підпорядкована Мінприроди України.

До органів спеціальної компетенції належить і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Незважаючи на те, що одним із завдань цього органу є забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики у сфері поводження з побутовими відходами, як на нашу думку, цей орган не може повною мірою виконувати функціональні повноваження у сфері поводження з побутовими відходами, оскільки підпорядковані цьому органу Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України та Державна архітектурно-будівельна інспекція України не уповноважені на виконання таких завдань держави. Тобто на місцях функції управління відповідними органами не здійснюються. Крім того, незважаючи на те, що в пункті 26 ст. 4 «Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» вказується, що цей орган здійснює інші повноваження, визначені законом [10].

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» не наділяє цей орган відповідною компетенцією у сфері поводження з побутовими відходами [11]. Водночас у пункті 4 ст. 5 Положення зазначено, що Мінрегіон України координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції. Виходячи зі специфіки діяльності місцевих органів влади, їх підпорядкування, вплив Мінрегіону України на діяльність структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій є таким, що негативно відбивається на стані охорони довкілля. На нашу думку, такий підхід до регулювання такої важливої сфери є недоцільним державної політики. З метою вдосконалення діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами доцільно

окремі повноваження покласти на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Підставою такого підходу є те, що значну кількість побутових відходів становлять відходи, що утворюються в нежитлових будинках і не використовуються за місцем їх накопичення.

Ми вважаємо, що органом спеціальної компетенції також є Міністерство аграрної політики та продовольства України та підпорядкована міністерству Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру. Так, у Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України, крім іншого, вказується, що цей орган забезпечує формування та реалізацію державної політики в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [12].

Враховуючи, що джерелом утворення побутових відходів є земельна ділянка, а побутові відходи здебільшого мають негативний вплив на родючість ґрунтів, вказані органи виконавчої влади слід віднести до органів спеціальної компетенції.

Сфера поводження з побутовими відходами передбачає дотримання державних санітарних правил і норм. Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 145 від 17 березня 2011 р. затверджено Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць [13]. Відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, МОЗ України здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я. У сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення затверджує державні санітарні норми та правила, санітарно-епідеміологічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, санітарно-епідеміологічні правила і норми, державні санітарно-епідеміологічні нормативи, санітарні регламенти, а також спрямовує та координує діяльність Державної санітарно-епідеміологічної служби України [14].

Таким чином, органами спеціальної компетенції у сфері поводження з побутовими відходами є органи публічного управління, які відповідно до їхньої компетенції виконують покладені на них спеціальні завдання. У науці адміністративного права під компетенцією розуміється певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [15, с. 69–70].

При цьому слід враховувати, що компетенція та завдання, які виконують органи

публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, різняться – ці органи в межах своїх повноважень здійснюють надвідомчі, галузеві та окремі функціональні повноваження. Аналіз нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери дає підстави визнати, що поза межами такої діяльності залишилася Державна лісова охорона. Відповідно до «Положення про державну лісову охорону», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 16 вересня 2009 р., основними завданнями держлісоохорони є: здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу [16].

Держлісоохорона має статус правоохоронного органу, має право проводити перевірки додержання лісокористувачами, власниками лісів та користувачами мисливських угідь вимог нормативно-правових актів і нормативних документів з питань ведення лісового господарства та у галузі мисливського господарства та полювання; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також у галузі мисливського господарства та полювання; зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу, а також зупиняти на території мисливських угідь транспортні (плаваючі) засоби та проводити їх огляд та огляд знарядь полювання, добутої продукції.

Проте здійснений в абзаці другому ст. 4 Положення припис, згідно з яким одним з основних завдань держлісоохорони є забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, дає підстави віднести до органів спеціальної компетенції і цей орган. На користь цієї тези говорять і норми КУпАП. Згідно з вимогою ст. 73 «Засмічення лісів відходами» Кодексу України про адміністративні правопорушення, посадові особи Державної лісової охорони розглядають справи про адміністративні правопорушення за засмічення лісів відходами [17].

Таким чином, аналіз нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери дає підстави визнати, що спеціальним органом публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами є Державна лісова охорона.

## Висновки

Здійснений аналіз діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами дає змогу віднести 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 санітарно-епідеміологічну службу України; Державну лісову охорону.

Враховуючи компетенцію та завдання, які виконують ці органи, які за характером виконуваних функцій і завдань різняться, можна здійснити умовний поділ органів спеціальної компетенції на органи, які здійснюють надвідомчі, галузеві та органи, які здійснюють окремі функції у сфері поводження з побутовими відходами.

До органів, які здійснюють надвідомчі завдання належать: 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.

До органу, який здійснює галузеві завдання належить Державна екологічна інспекція України.

До органів, які здійснюють лише окремі завдання, належать: Державна санітарно-епідеміологічна служба України; Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна лісова охорона.

## Список використаних джерел:

1. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія / О. П. Світличний. – Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.
2. 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.
3. Вернудіна І. В. Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2-х т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романока, О. Ю. Оболенського]. – К.: НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 30–32.

4. Авер'янов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Авер'янов. – К.: Наукова думка, 1979. – 79 с.

5. Ільків Н. В., Гаєцька-Колотило Я. З. Екологічне право України : навчальний посібник / Н. В. Ільків, Я. З. Гаєцька-Колотило. – К.: Істина, 2008. – 296 с.

6. Мачуська І. Б. Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної влади у сфері земельних відносин : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. Б. Мачуська: НУБіП України, 2013. – 19 с.

7. Оскірко О. О. Органи публічного управління у сфері поводження з відходами / О. О. Оскірко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – шп. 182. – Ч. 2. – С. 220–227.

8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>

9. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 32 від 21 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-p>.

10. Положення Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України № 197 від 30 квітня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-p>

11. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 26 квітня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

12. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України постановою Кабінету Міністрів України № 1119 від 25 листопада 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-p>

13. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць : наказ Міністерства охорони здоров'я України № 145 від 17 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11>

14. Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-p>

15. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

16. Положення про Державну лісову охорону від 16 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-p>

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Постанова Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

*The article discusses the activities of public authorities in the field of waste management. Attention is drawn to the problematic issues that exist in the activities of the management bodies and made concrete proposals on improving their activities of public authorities in the field of waste management.*

**Key words:** public authorities, municipal waste management, competence, activities, improvement.

*В статье рассматривается деятельность органов публичного управления в сфере обращения с отходами. Обращается внимание на проблемные вопросы, которые существуют в деятельности органов управления, вносятся конкретные предложения по усовершенствованию их деятельности и системы органов публичного управления в сфере обращения с отходами.*

**Ключевые слова:** органы публичного управления, обращение с бытовыми отходами, компетенция, деятельность, совершенствование.

