

## ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

### BODIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY AS HANDLING MANAGEMENT SUBJECTS IN UKRAINE

**Кравченко М.Г.**,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
юридичного факультету  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена визначенню кола органів виконавчої влади, задіяних у реалізації функції національної публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. На підставі проведеного дослідження автор формує систему органів виконавчої влади, які реалізують названу функцію публічної адміністрації України, розмежує компетенцію окремих суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до управління побутовими відходами в Україні.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, виконавча влада, побутові відходи, функція, суб'єкт управління.

Статья посвящена определению круга органов исполнительной власти, задействованных в реализации функции национальной публичной администрации по управлению бытовыми отходами в Украине. На основании проведенного исследования автор формирует систему органов исполнительной власти, реализующих названную функцию публичной администрации Украины, разграничивает компетенцию отдельных субъектов публичной администрации Украины, привлеченных к управлению бытовыми отходами в Украине.

**Ключевые слова:** публичная администрация, исполнительная власть, бытовые отходы, функция, субъект управления.

The article is devoted to the definition of the circle of executive authorities involved in the implementation of the function of the national public administration on the management of household waste in Ukraine. On the basis of the research, the author creates a system of executive bodies that implement the mentioned function of the public administration of Ukraine, delimiting the competence of certain subjects of the public administration of Ukraine involved in household waste management in Ukraine.

**Key words:** public administration, executive power, household waste, function, subject of management.

**Постановка проблеми.** Управління побутовими відходами в Україні є окремою функцією національної публічної адміністрації України. Її реалізація покладається на всю систему суб'єктів публічної адміністрації України. Таким чином, до реалізації цієї функції залучені: органи виконавчої влади України, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень.

Центральне місце серед названих суб'єктів належить саме органам виконавчої влади України. Це місце зумовлюється компетенцією вказаних органів у цій сфері, а також тими завданнями, які для них визначені законодавством України. Аналіз наявних на сьогодні наукових досліджень свідчить про те, що у сфері управління побутовими відходами в Україні накопилася значна кількість проблем. Йдеться про те, що у науковій літературі відсутнє чітке уявлення про систему органів виконавчої влади, залучених до управління побутовими відходами в Україні. Ще однією проблемою є проблема розмежування компетенції Мінприроди та Мінрегіону України у названій сфері, що має своїм наслідком хибні уявлення про роль і призначення кожного із названих міністерств в управлінні побутовими відходами в Україні. На вирішення названих проблеми ми спрямуємо наше дослідження.

**Стан дослідження.** Як сама функція публічної адміністрації з управління побутовими відходами

в Україні, так і система суб'єктів управління, залучених до реалізації названої функції національної публічної адміністрації, були предметом досліджень: О.М. Гаврилюка, М.В. Федунь, В.О. Юрескул та ін. Проте аналіз наявних на сьогодні наукових досліджень дає можливість зробити висновок про те, що вони не сформували чіткого явлення про систему органів виконавчої влади, залучених до реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні, не окреслили коло їхніх повноважень.

Саме тому **метою** цієї статті є визначення кола органів виконавчої влади України, залучених до реалізації функції національної публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. Для досягнення названої мети дослідження ми визначили такі дослідницькі завдання: 1) проаналізувати наявні у науковій літературі підходи до визначення системи органів виконавчої влади України, задіяних в управлінні побутовими відходами в Україні; 2) визначити критерії віднесення органів виконавчої влади до системи суб'єктів управління побутовими відходами в Україні; 3) на підставі визначених критеріїв та аналізу положень законодавства України сформулювати систему органів виконавчої влади, залучених до реалізації функції щодо управління відходами в Україні; 4) розмежувати компетенцію Мінрегіону

України та Мінприроди України у межах названої функції національної публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Органи виконавчої влади України є центральним складником системи суб'єктів публічної адміністрації України, які реалізують функцію публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами в Україні.

У науковій та спеціалізованій літературі було декілька спроб окреслити систему органів виконавчої влади України, які залучені до реалізації названої функції публічної адміністрації України. Аналізуючи останні дослідження, можна назвати такі підходи до визначення переліку органів виконавчої влади України, залучених до управління побутовими відходами в Україні.

По-перше, це система, запропонована групою експертів Міжнародної фінансової корпорації IFC, Групою Світового банку [1]. На їхню думку, до системи органів виконавчої влади, які задіяні в управлінні побутовими відходами в Україні, належать: Кабінет Міністрів України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Державна екологічна інспекція України; Державна санітарно-епідеміологічна служба України та обласні державні адміністрації [1, с. 28].

По-друге, це система органів управління у сфері поводження з відходами, запропонована В.О. Юрескул. Так, вчена пропонує таку систему органів виконавчої влади, які здійснюють управління у сфері поводження з відходами, і зокрема побутовими: центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства; центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я; інші центральні органи виконавчої влади відповідно до їхньої компетенції [2, с. 11].

По-третє, це система органів публічного управління поводження з побутовими відходами в Україні, запропонована О.М. Гаврилюком [3]. Так, вчений пропонує у будові системи органів публічного управління поводження з побутовими відходами в Україні виділяти: суб'єктів загальної компетенції; суб'єктів, які здійснюють окремі управлінські повноваження у сфері поводження з побутовими відходами в Україні, та органи спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції віднесено: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки й оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. До органів, які мають окремі управлінські повноваження у сфері поводження з побутовими відходами, належать: Мінрегіон України, МОЗ України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України. До органів із спеціальною компетенцією, на думку вченого, необхідно віднести: Мінприроди України та Державну екологічну інспекцію, а також підпорядкований Мінприроди «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем» [3, с. 9].

На нашу думку, формування правильного уявлення про систему органів виконавчої влади, задіяних у реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні, можливе за обов'язкового врахування таких критеріїв:

- у визначенні ролі кожного органу виконавчої влади у реалізації названої функції публічної адміністрації України ми маємо виходити із того, що базовий Закон України «Про відходи» [4] є спеціальним нормативно-правовим актом у цій сфері і його положення мають пріоритетне значення перед іншими нормативно-правовими актами, які містять положення, що додатково конкретизують компетенцію названих органів у цій сфері [5; 6];

- сам Закон України «Про відходи» не диференціював управління окремими видами відходів, що, як наслідок, ускладнює визначення кола обов'язків кожного органу виконавчої влади щодо управління побутовими відходами в Україні;

- взаємодія органів виконавчої влади з приводу реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні не будується за принципом існування органів загальної компетенції та органів спеціальної компетенції. У зв'язку із цим необхідно виходити із реальної участі такого органа в управлінні побутовими відходами в Україні;

- від суб'єктів управління побутовими відходами в Україні необхідно відмежовувати суб'єктів публічної влади, які здійснюють загально-регулятивний та організуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні, наприклад, Президента України, Верховну Раду України та ін. Критеріями розмежування у цьому разі будуть: а) системність управлінського впливу; б) наявність законодавчо визначеної компетенції у сфері управління побутовими відходами; в) спрямування зусиль на об'єкти управління у зазначеній сфері (побутові відходи як публічне майно та діяльність суб'єктів права у сфері поводження з побутовими відходами в Україні).

До системи органів виконавчої влади, які задіяні в управлінні побутовими відходами в Україні, виходячи зі змісту Розділу IV Закону України «Про відходи», належать:

- Кабінет Міністрів України у відповідності зі ст. 18 Закону України «Про відходи» та Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [4; 7];

- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у відповідності зі ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи», а також Положенням про нього, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [4; 8].

- Міністерство екології та природних ресурсів України у відповідності зі ст. ст. 23, 23-1 Закону України «Про відходи» та Положенням про нього, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 [4; 9];

- Міністерство охорони здоров'я України у відповідності зі ст. 25-1 Закону України «Про відходи»

та Положенням про нього, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 [4, 10];

– Державна екологічна інспекція України відповідно до ст. 23-2 Закону України «Про відходи» та Положення про неї, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [4; 11];

– Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів відповідно до ст. 24 Закону України «Про відходи» та Положення про неї, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 р. № 667 [4; 12];

– місцеві державні адміністрації відповідно до ст. 20 Закону України «Про відходи» та ст. ст. 16, 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4, 6].

Однією із центральних проблем у сфері управління побутовими відходами є розмежування компетенції Мінприроди України та Мінрегіону України. З цього приводу варто відзначити, що сам Закон України «Про відходи» [4], визначаючи компетенцію органів управління побутовими відходами в Україні, відступає від основної схеми розподілу повноважень у сфері управління відходами в Україні у цілому, згідно з якою загальне формування державної політики України щодо управління всіма видами відходів в Україні здійснює Уряд, а спеціальним органом, який формує державну політику, є Мінприроди України [9]. Хоча сам Закон України «Про відходи» у ст. ст. 23, 23-1 [4], визначаючи компетенцію останнього, нічого про таке його повноваження не говорить.

Що ж стосується формування державної політики щодо управління побутовими відходами, то згідно зі ст. ст. 25, 25-1 вказаного Закону України формування і реалізація державної політики щодо поводження з побутовими відходами в Україні належить до компетенції Мінрегіону України [4]. Іншими словами, формування і реалізація державної політики України у сфері управління побутовими відходами в Україні є безпосереднім обов'язком Мінрегіону України. Про це ж говорить Положення про назване Міністерство, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [8], яке визначає поводження з побутовими відходами як основне завдання цього суб'єкта публічної адміністрації України.

Очевидно, що саме Мінрегіон має активно брати участь у формуванні стратегії і тактики державної політики України у сфері управління побутовими

відходами, що він, власне, не робить. На практиці активну позицію у цій частині займає Мінприроди України, яке розробило Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у галузі охорони довкілля [13], положення якої торкається проблем управління побутовими відходами в Україні. На офіційному сайті Мінприроди розміщені численні заяви Міністра екології та природних ресурсів України стосовно реформування сфери управління побутовими відходами в Україні [14]. Аналогічної активності не спостерігається зі сторони Мінрегіону. Цей суб'єкт публічної адміністрації оперує лише статистичними даними, як видно із офіційної інформації, розміщеної на сайті цього Міністерства [15]. У зв'язку із цим необхідно зобов'язати Уряд підвищити контроль за ефективністю виконання Мінрегіоном своїх функцій у сфері управління відходами в Україні.

**Висновок.** На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Центральне місце серед суб'єктів публічної адміністрації, залучених до управління побутовими відходами в Україні, належить саме органам виконавчої влади. Їхня роль і участь у межах реалізації названої функції публічної адміністрації України зумовлюється їхньою компетенцією, яка визначена законодавством України. При цьому значення кожного такого органа необхідно визначати, виходячи із його реальної участі у реалізації вказаної функції публічної адміністрації України.

2. До системи органів виконавчої влади, залучених до управління побутовими відходами в Україні, ми віднесемо: Кабінет Міністрів України, Мінрегіон України, Мінприроди України, МОЗ України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та місцеві державні адміністрації.

3. Визначальною серед органів виконавчої влади, залучених до управління побутовими відходами в Україні, є роль Мінрегіону України. Саме це Міністерство законодавство України визначило відповідальним за формування та реалізацію державної політики у зазначеній сфері. Оскільки назване Міністерство не виконує визначену для нього функцію щодо формування державної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми пропонуємо посилити контроль Уряду за здійсненням ним вказаної функції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тверді побутові відходи: потенціал розвитку. URL: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0a7bb98c-9501-48f9-82c3-60ea973782a3/22>.
2. Юрескул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2008. 18 с.
3. Гаврилюк О.М. Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2017. 16 с.
4. Про відходи: Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР. / Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36-37. Ст. 242.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-14 / Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.
7. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V / Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.

8. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.

9. Про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>.

10. Про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>.

11. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.

12. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250003281>.

13. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля. URL: <http://www.menr.gov.ua/adaptation/3133-natsionalna-stratehiiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia>.

14. Остап Семерак: «Щоб реформа у сфері відходів розпочалася – маємо ухвалити рамковий закон про відходи та ще 9 секторальних законів». URL: <https://menr.gov.ua/news/32437.html>.

15. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2017 рік. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-sferi-povodzhennya-z-pobutovimi-vidhodami-v-ukrayini-za-2017-rik/>.