

КРАВЧЕНКО М. Г.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.95

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ЕКОРЕСУРСНОГО ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню системи джерел екоресурсного права України як юридичної основи управління побутовими відходами в Україні. У статті досліджуються чинні джерела екоресурсного права України та ті джерела права, які в перспективі можуть долучитися до його системи.

Ключові слова: побутові відходи, законодавство України, право Європейського Союзу, Угода про асоціацію, Директиви ЄС.

Статья посвящена исследованию системы источников экоресурсного права Украины как юридической основы управления бытовыми отходами в Украине. В статье исследуются действующие источники экоресурсного права Украины и те источники права, которые в перспективе могут присоединиться к его системе.

Ключевые слова: бытовые отходы, законодательство Украины, право Европейского Союза, Соглашение об ассоциации, Директивы ЕС.

The article is devoted to the study of the system of sources of environmental rights of Ukraine as a legal basis for management of domestic wastes in Ukraine. The article examines the current sources of environmental rights of Ukraine and those sources of law, which in the future can join its system.

Key words: household waste, legislation of Ukraine, European Union law, association agreement, EU Directives.

Вступ. Будь-яке правове утворення неможливо уявити без джерел права, у яких воно знаходить свою матеріалізацію та фіксацію. Це повною мірою стосується екоресурсного права України як юридичної основи управління побутовими відходами в Україні.

Розгляд джерел права, які містять норми, що виступають юридичною основою здійснення функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами в Україні, найкраще зробити з позиції системного підходу. Водночас застосування саме системного підходу до джерел права цього правового утворення дає змогу впорядкувати норми екоресурсного права України, визначити їхні взаємозв'язки як у межах цієї підгалузі особливого адміністративного права України, так і в межах адміністративного права як фундаментальної галузі в системі права України.

Постановка завдання. Незважаючи на те, що функція публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами є не новою для України, однак за роки незалежності не сформувалося досконалого законодавства про побутові відходи. Як справедливо зазначається в Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, нормативно-правова база, яка регламентує поводження з відходами в Україні, є розгалуженою, їй властива низка правових прогалин, застарілість багатьох нормативних документів; зокрема, існують розбіжності в понятійному апараті,



а також нерозвиненість сучасних концептуальних положень [1, с. 11]. Очевидно те, що ці проблеми визначають напрям спрямування зусиль науковців і практиків щодо вдосконалення нормативного регулювання, зокрема щодо управління побутовими відходами в Україні.

Крім того, аналіз законодавства України про відходи [2] дає можливість стверджувати те, що юридичне регулювання здійснення функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами не виокремлено із загальної маси нормативного регулювання поведінки з відходами в Україні. Це, на наш погляд, створює проблеми для 1) приватних осіб, адже вони не знають своїх прав та обов'язків, межі дозволеного у сфері управління побутовими відходами в Україні; 2) суб'єктів публічної адміністрації України, адже вони чітко не розуміють ті завдання, які перед ними ставляться в цій сфері, межі та зміст своїх повноважень, а також межі своєї діяльності стосовно приватних осіб; 3) суддів під час здійснення правосуддя у справах, пов'язаних із побутовими відходами, адже вони не знають досконало зміст прав, свобод і законних інтересів приватних осіб і повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Усе це зумовлює актуальність дослідження системи джерел екоресурсного права України.

Метою статті є окреслення системи джерел екоресурсного права України. Для досягнення мети дослідження ми маємо вирішити такі дослідницькі завдання: 1) проаналізувати законодавство України з позиції наявності впорядкованої системи джерел права, які регулюють порядок здійснення публічною адміністрацією України функції управління побутовими відходами в Україні; 2) визначити ті джерела права, які належать до системи джерел екоресурсного права України; 3) визначити джерела права, які можуть у перспективі долучитися до системи екоресурсного права України.

Результати дослідження. Аналіз джерел права будь-якого правового утворення неможливо зробити не звернувшись до законодавства України, адже для суб'єктів права цінними є, перш за все, офіційні документи, у яких вони дізнаються про свої права, свободи, законні інтереси та обов'язки, що на них покладені.

Аналізуючи законодавство України про відходи, а зокрема базовий Закон України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. [2], можна побачити те, що він не містить вичерпної інформації про систему джерел права, які є юридичною основою для здійснення функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами. Хоча цей Закон України у ст. 2 нормативно визначив перелік законів України, які об'єднані в загальну категорію «законодавство про відходи», проте закріплена категорія «законодавство про відходи» не охоплює всіх джерел права, які залучені до управління побутовими відходами в Україні. Крім того, така система не передбачає диференціації правового регулювання залежно від видів відходів, що, на наш погляд, ускладнює пошук тих норм, які стосуються управління окремими видами відходів, зокрема й побутовими. Очевидно, що цей перелік створювався з метою акцентування уваги саме на закони України, які становлять основу законодавства України про відходи, але дивно, чому в цей перелік не доданий Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [3], який є базовим Законом України з питань управління, зокрема, побутовими відходами як публічним майном. Саме тому ми пропонуємо внести зміни до ст. 2 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. та доповнити її цим Законом України, адже Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. [3] має безпосередній стосунок до управління побутовими відходами як публічним майном.

З огляду на фактичну відсутність чіткої нормативно визначеної системи джерел права, які визначають порядок здійснення публічною адміністрацією функції щодо управління побутовими відходами в Україні, ми маємо звернутися до напрацювань учених щодо того, що ж має входити до переліку джерел права відповідного правового утворення. Варто відзначити те, що в науковій літературі існує досить багато підходів до побудови системи джерел права різних правових утворень. Наприклад, на думку представників науки фінансового права, головним джерелом фінансового права є Конституція України. А далі, зважаючи на чисельність таких джерел права, їхню систему розкривають через проведення їх класифікації.



Критеріями такої класифікації є: а) характер правових норм, який передбачає поділ джерел фінансового права на нормативні та ненормативні; б) властивості правового регулювання та характер встановлення джерела фінансового права, що передбачає поділ таких джерел на нормативні правові акти, які є основними, а здебільшого і єдиними джерелами фінансового права; звичаї, санкціоновані компетентними органами у встановленому порядку; прецедент і міжнародні договори [4, с. 70–72].

Більший інтерес з огляду на спрямованість нашого дослідження викликає наукова позиція Т.Л. Антонової, яка в межах своєї дисертації запропонувала систему нормативного регулювання поведінки з відходами. До цієї системи, на думку вченого, належать 1) норми міжнародного законодавства, які врегульовують окремі питання у сфері поведінки з відходами на міжнародному рівні; 2) норми національного законодавства, які визначають правову регламентацію здійснення окремих операцій щодо поведінки з відходами, а саме: а) акти Верховної Ради України; б) акти Президента України; в) акти органів виконавчої влади (акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади); г) акти органів місцевого самоврядування [5, с. 9].

На наш погляд, система екоресурсного права України має будуватися навколо нормативного регулювання управління побутовими відходами як функції публічної адміністрації України. Тобто зі всієї сукупності норм законодавства України про відходи ми маємо виокремити ту частину норм адміністративного права, яка регулює здійснення цієї функції публічної адміністрації України. При цьому необхідно зважати на те, що такі норми є в різних джерелах права, які можуть мати різну юридичну силу.

У процесі побудови моделі екоресурсного права ми будемо відштовхуватися від системи джерел адміністративного права, яка запропонована Р.С. Мельником [6, с. 89–105], адже сьогодні – це найкраща із запропонованих в адміністративно-правовій літературі моделей цієї галузі права. Перевагами цієї моделі є те, що вона виходить за межі типових для вітчизняної юридичної науки підходів до системи джерел певного правового утворення, які переважно вибудовуються завдяки законам України та підзаконним нормативно-правовим актам і не зважають на такі важливі джерела права, як норми «м'якого права», юридичні акти ЄС, правова доктрина та інше. Із запропонованої вченим системи джерел адміністративного права України ми хотіли б запозичити перелік джерел адміністративного права та з'ясувати те, чи присутні всі виокремлені вченим види джерел адміністративного права в межах екоресурсного права як підгалузі особливого адміністративного права України.

Отже, систему джерел екоресурсного права України ми будемо вибудовувати, зважаючи на те, що, по-перше, відповідні джерела права містять норми адміністративного права, які регулюють здійснення публічною адміністрацією України функції управління побутовими відходами в Україні та, по-друге, ми маємо зважати не те, чи мають такі джерела права статус чинного законодавства України або вони зможуть отримати такий статус у перспективі.

До чинних джерел екоресурсного права України ми віднесемо такі:

– норми міжнародних договорів, присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13];

– норми національного законодавства України, які регулюють управління побутовими відходами: 1) норми екоресурсного права, які містяться в законах України, наприклад [2; 3; 14; 15; 16]; 2) норми екоресурсного права, які містяться в а) підзаконних нормативно-правових актах, виданих органами державної влади та їхніми виборними та посадовими особами: актах Верховної Ради України [17], актах Президента України [18], актах Ради національної безпеки та оборони України [19], актах Кабінету Міністрів України, наприклад [20; 21; 22; 23; 24], актах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, наприклад [25; 26; 27], актах місцевих державних адміністрацій, наприклад, [28; 29]; б) актах органів місцевого самоврядування, наприклад [30; 31];

– судові рішення як джерела екоресурсного права [32];

– правові звичаї як джерела екоресурсного права.



До джерел права, які можуть отримати статус джерел екоресурсного права, ми віднесемо такі:

- акти органів влади АРК, присвячені управлінню побутовими відходами;
- юридичні акти ЄС, які торкаються питань управління побутовими відходами, наприклад [33];
- правову доктрину.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Законодавство України не містить чітко впорядкованої системи джерел права, які регулюють порядок здійснення публічною адміністрацією України функції управління побутовими відходами. Фактично законодавство України про відходи не відокремлює нормативне регулювання управління побутовими відходами від управління іншими видами відходів. З огляду на це необхідно визначити чітку логічно побудовану систему джерел екоресурсного права України для того, щоб: а) приватні особи знали свої права та обов'язки, межі дозволеного у сфері управління побутовими відходами в Україні; б) суб'єкти публічної адміністрації України чітко розуміли ті завдання, які перед ними ставляться в цій сфері, межі та зміст своїх повноважень, а також межі своєї діяльності стосовно приватних осіб; в) щоб суди під час здійснення правосуддя у справах, пов'язаних із побутовими відходами, досконало знали зміст прав, свобод і законних інтересів приватних осіб і повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні.

2. До системи чинних джерел екоресурсного права України ми віднесемо такі: 1) норми міжнародних договорів, присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами; 2) норми національного законодавства України, які регулюють управління побутовими відходами в Україні: 2.1) норми екоресурсного права, які містяться в законах України; 2.2) норми екоресурсного права, які містяться в підзаконних нормативно-правових актах, виданих: а) органами державної влади та їхніми виборними та посадовими особами: актах Верховної Ради України, актах Президента України, актах Ради національної безпеки та оборони України, актах Кабінету Міністрів України, актах міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, актах місцевих державних адміністрацій; б) актах органів місцевого самоврядування; 3) судові рішення як джерела екоресурсного права; 4) правові звичаї як джерела екоресурсного права.

3. У перспективі до системи джерел екоресурсного права України можуть долучитися такі: 1) акти органів влади АРК, присвячені управлінню побутовими відходами; 2) юридичні акти ЄС, які торкаються питань управління побутовими відходами в Україні; 3) правова доктрина.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля. URL: <http://www.menr.gov.ua/adaptation/3133-natsionalna-stratehiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia>.
2. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36–37. Ст. 242.
3. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. №46. Ст. 456.
4. Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посібник / За заг. ред. члена-кор. АПрН України В.П. Нагребельного. Суми: Університетська книга, 2004. 320 с.
5. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поводження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2017. 19 с.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник / За заг. ред. Р.С.Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.



7. Стокгольмська декларація з навколишнього середовища від 16 червня 1972 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_454.
8. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища від 14 червня 1992 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_455
9. Лондонська конвенція про забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів від 29 грудня 1972 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_127.
10. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 1 липня 1999 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_022.
11. Орхунська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
12. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11 грудня 1997 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_801.
13. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, ратифікований 1 липня 2015 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_b99.
14. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. С. 2580.
15. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. С. 546.
16. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 липня 2004 р. № 2189-VII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 5. С. 1.
17. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. № 2967-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 525.
18. Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами: Доручення Президента України від 30 травня 2011 р. URL: <http://document.ua/shodo-pidvishennja-efektivnosti-realizaciyi-derzhavnoyi-poli-doc57197.html>.
19. Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання поводження з відходами в Україні: Рішення Ради національної безпеки й оборони України від 25 квітня 2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-13>.
20. Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 118. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2016-%D0%BF>.
21. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1217-98-%D0%BF>.
22. Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів: Постанову Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2034. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2034-99-%D0%BF>.
23. Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 1010. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1010-2006-%D0%BF>.
24. Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1070. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070-2008-%D0%BF>.
25. Про затвердження Методики розроблення оцінки впливу на навколишнє середовище для об'єктів поводження з твердими побутовими відходами: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 р. № 8. URL: <http://ua-info.biz/legal/basert/ua-dmpwje.htm>.



26. Про затвердження Рекомендацій з удосконалення експлуатації діючих полігонів та звалищ твердих побутових відходів: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 р. № 5. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN19866.html.

27. Про затвердження Методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологічнобезпечного поводження з побутовими відходами: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 р. № 38. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=06BBE3D0BC>.

28. Про затвердження Положення про управління житлово-комунального господарства Сумської обласної державної адміністрації: Розпорядження Голови Сумської обласної державної адміністрації від 29 квітня 2013 р. № 169. URL: http://sm.gov.ua/images/docs/2013/169_13.doc.

29. Про затвердження Положення про управління економіки Городенківської районної державної адміністрації у новій редакції: Розпорядження Городенківської районної державної адміністрації у Івано-Франківській області від 13 березня 2017 р. № 113. URL: <http://horodenkarda.gov.ua/wp-content/uploads/113.pdf>.

30. Про деякі питання поводження з побутовими відходами на території міста Києва: Рішення Київської міської ради 14 грудня 2017 р. № 697/3704. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_doci2.nsf/alldocWWW/F50809CE34665E40C2258209003C8ADB?OpenDocument.

31. Програма поводження з твердими побутовими відходами на 2018–2020 роки: Рішення Іванівської селищної ради від 22 лютого 2018 р. № 66. URL: <http://ivanivka.gromada.org.ua/programa-povodzhennya-z-tverdymi-pobutovimi-vidhodami-na-20182020-roki-16-21-18-25-01-2018/>.

32. Рішення Великої палати від 30 листопада 2004 у справі «Онер'їльдиз проти Туреччини». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_256.

33. Директива № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. URL: <http://www.menr.gov.ua/activity-adaptation>.

