

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

УДК 342.95

ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена окресленню перспектив європеїзації управління побутовими відходами в Україні як окремої функції публічної адміністрації. Автором досліджується те, наскільки ця функція публічної адміністрації України спрямована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а також реалізацію публічних інтересів приватних осіб. Окремо аналізується ступень відповідності нормативного регулювання управління побутовими відходами вимогам, які містяться в юридичних актах Європейського Союзу.

***Ключові слова:** функція публічної адміністрації, побутові відходи, європеїзація, права і свободи людини, публічний інтерес.*

Статья посвящена исследованию перспектив европеизации управления бытовыми отходами в Украине как отдельной функции публичной администрации. Автором исследуется то, насколько эта функция публичной администрации Украины направлена на утверждение и обеспечение прав и свобод человека, а также реализацию публичных интересов частных лиц. Отдельно анализируется степень соответствия нормативного регулирования управления бытовыми отходами требованиям, содержащимся в юридических актах Европейского Союза.

***Ключевые слова:** функция публичной администрации, бытовые отходы, европеизация, права и свободы человека, публичный интерес.*

The article is devoted to the study of the prospects of Europeanization of household waste management in Ukraine as a separate function of public administration. The author examines the extent to which this function of the public administration of Ukraine is aimed at the approval and enforcement of human rights and freedoms, as well as the realization of public interests of individuals. Separately, the degree of compliance of the regulatory regulation of household waste management with the requirements contained in European Union legal acts is analyzed.

***Key words:** function of public administration, domestic waste, Europeanization, human rights and freedoms, public interest.*

Вступ. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, [1] зобов'язує українську сторону провести масштабну адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у багатьох сферах державного та суспільного життя, привести у відповідність до європейських стандартів майже всі функції публічної адміністрації, у т. ч. управління побутовими відходами в Україні. Додаток XXX [2] до зазначе-



ної Угоди окреслює перелік юридичних актів ЄС, положення яких мають стати орієнтирами в європеїзації управління побутовими відходами в Україні.

Управління побутовими відходами в Україні ми розглядаємо в якості окремої функції публічної адміністрації України. Важливо звернути увагу на те, що названа функція національної публічної адміністрації перебуває на стадії реформування. Конкретні кроки з її реформування, приведення її до європейських стандартів названі у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. [3]. Зазначена стратегія спрямована на досягнення конкретних цілей, зокрема на запровадження в Україні: економіки замкненого циклу, тобто такої економіки, яка орієнтована на мінімізацію негативного впливу на довкілля відходів, безвідходного виробництва та досягнення цілей сталого розвитку; ієрархії управління відходами; інтегрованої інформаційної системи управління відходами; розширеної відповідальності виробника; інтеграцію у ринок відходів ЄС та європейську систему управління відходами [4]. На наш погляд, зазначені напрямки реформування є лише частиною того, що має бути зробленим, аби управління відходами в Україні наблизилося до європейських стандартів і практики. Зважаючи на це, мають бути названі також інші орієнтири, врахування яких є обов'язковим у реформуванні управління побутовими відходами в Україні.

Для проведення дослідження нами була задіяна наукова література такого спрямування: наукові дослідження, присвячені адміністративно-правовому забезпеченню прав і свобод людини та громадянина; врахуванню публічних інтересів під час реалізації функцій публічної адміністрації; правовому статусу публічного майна; взаємодії публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства. Серед вчених, які досліджували названу проблематику, можна назвати: В.В. Джарти, Н.Ю. Задираку, О.О. Кравчука, Є. В. Петрова [5–8] та ін. Визначальне світоглядне значення мали наукові дослідження Р.С. Мельника [9–11].

Окрему пізнавальну цінність мали дисертаційні дослідження, присвячені окремим аспектам управління відходами в Україні: Т.Л. Антонової, О.М. Гаврилюка та В.О. Юрескул [12–14].

Постановка завдання. У цій статті ми б хотіли оцінити реформування функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні з позиції того: наскільки вона орієнтована на забезпечення й утвердження прав і свобод людини; наскільки вона спрямована на врахування публічних інтересів приватних осіб щодо управління побутовими відходами в Україні; наскільки вона приділяє увагу регулюванню механізму управління побутовими відходами як публічним майном; наскільки вона сприяє поглибленню взаємодії публічної адміністрації й інститутів громадянського суспільства в частині залучення останніх до управління побутовими відходами; наскільки ця реформа розвиває всі напрямки реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами.

Результати дослідження. Будучи функцією публічної адміністрації України, управління побутовими відходами має сприяти вирішенню основних завдань, які стоять перед Українською державою. Конституція України в цій частині займає досить конкретну позицію. Так, згідно з положеннями абз. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [15]. Це положення, на наш погляд, рівною мірою стосується всіх суб'єктів публічної адміністрації України. Крім того, воно є досить чітким орієнтиром для визначення змісту і суті будь-якої функції публічної адміністрації. Іншими словами, не може бути функції публічної адміністрації, яка б не була спрямована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Останні мають посідати центральне місце у структурі такої функції. Саме навколо прав і свобод людини, їх утвердження і забезпечення мають будуватися цілі та завдання, на реалізацію яких має спрямовувати свої зусилля публічна адміністрація України. Говорячи в цій частині про управління побутовими відходами в Україні, ми маємо відзначити, що у цій сфері реалізується широкий перелік прав людини, зокрема: право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; право на інформацію про стан навколишнього середовища; право власності на побутові відходи як матеріальні ресурси; право на здійснення підприємницької



діяльності, пов'язаної з операціями з побутовими відходами; право на участь у громадських слуханнях, пов'язаних із вирішенням питань про розміщення об'єктів поводження з побутовими відходами; право на громадський контроль у сфері управління побутовими відходами та ін. Очевидно, що, виконуючи завдання, визначене у Конституції України, публічна адміністрація мала б спрямувати свої зусилля саме на утвердження і забезпечення цих прав. Водночас Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. не приділяє належну увагу правам і свободам людини. Про права людини вона безпосередньо згадує лише один раз у контексті заходів, спрямованих на необхідність визначення права власності на побутові відходи [3]. Крім того, мета названої стратегії, а отже, і всього управління відходами в Україні не орієнтована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини у сфері управління відходами в Україні. Вона спрямована на інше, зокрема на створення умов для підвищення стандартів життя населення шляхом впровадження системного підходу до поводження з відходами на державному та регіональному рівні, зменшення обсягів утворення відходів і збільшення обсягу їх переробки та повторного використання [3].

У цій частині варто згадати про цінності, які названі пріоритетними в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1]. Ця Угода заснована на ідеях поваги до демократичних принципів, прав людини й основоположних свобод. Конкретніше про значення прав та основоположних свобод говорить Паризька хартія для нової Європи 1990 р. [16]. Вона серед інших положень закріпила вимогу про те, що захист прав людини й основних свобод є першочерговим обов'язком держави [16]. Отже, не може бути європеїзації функції публічної адміністрації з управління побутовими або будь-якими іншими відходами без першочергового забезпечення й утвердження прав і свобод людини. У зв'язку з цим необхідно переглянути Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 р. з позиції того, наскільки її заходи спрямовані на утвердження та забезпечення кожного окремо і всіх разом прав і свобод людини, які реалізуються у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Будь-яка функція публічної адміністрації має здійснюватися з обов'язковим врахування публічних інтересів приватних осіб. Такий висновок можна зробити як із аналізу юридичних актів ЄС [17, с. 55–57], так і з аналізу досліджень природи публічної адміністрації, які проводилися європейським дослідниками. Показовою є наукова позиція М. Беньо, який звертає увагу на те, що публічна адміністрація – це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, різними органами, суб'єктами й інституціями на основі закону та у межах, визначених законом, для досягнення публічного інтересу [18, с. 9]. Отже, публічний інтерес необхідно розглядати в якості орієнтиру, який має спрямовувати діяльність публічної адміністрації, конкретизувати те, до чого вона має прагнути, які цілі і завдання ставить перед нею суспільство.

Говорячи про управління побутовими відходами в Україні, ми маємо відзначити, що публічні інтереси приватних осіб у цій сфері належним чином не виявлялися і не враховувалися навіть у процесі створення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. Це можна побачити із такого прикладу. Названою стратегією запропоновано впровадження механізму повного фінансування системи управління відходами з урахуванням принципів «забруднювач платить», «розширена відповідальність виробника» та «плати за те, що викидаєш» [3]. Для стабільної економічної ситуації в країні впровадження цих принципів є цілком виваженим і справедливим кроком. Але для України, яка перебуває у глибокій економічній кризі, впровадження названих ідей призведе до того, що зросте вартість одиниці кожної продукції, і тягар виконання цих зобов'язань ляже «на плечі» населення. Можливо, для працюючих громадян цей тягар буде посилюючим, але як бути із соціально незахищеними верствами населення?

Крім того, публічні інтереси не є сталими. Вони змінюються разом із життям. Отже, їх необхідно постійно виявляти і з їх вартуванням корегувати функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні, аби вона адекватно відображала пу-



блічні інтереси приватних осіб у цій сфері. Отже, об'єктивно необхідно доповнити перелік завдань, які закріплені у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р., обов'язком публічної адміністрації щодо систематичного виявлення публічних інтересів приватних осіб у цій сфері і їх врахування під час здійснення функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні.

Не приділено в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. належної уваги подальшому розвитку інституту публічного майна у сфері управління побутовими відходами. Варто відзначити, що сама категорія «майно» у названій стратегії взагалі не згадується. На наш погляд, такий підхід є хибним, адже побутові відходи є майном і залежно від того, кому вони належать, такі відходи можуть набувати статус публічного або приватного майна. До публічних побутових відходів ми віднесемо ті, власником яких є держава, населення АРК та територіальні громади. З цього приводу варто зауважити, що щодо побутових відходів як публічного майна суб'єкти публічної адміністрації здійснюють управління. До переліку суб'єктів управління побутовими відходами як публічним майном належать органи державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування. Таке управління є функцією названих суб'єктів публічної адміністрації і впливає з обов'язку останніх визначити подальшу долю державних, республіканських і муніципальних відходів. Порядок управління таким майном визначається саме нормами адміністративного права України, виходячи з переліку тих суспільних відносин, які регулюються нормами цієї галузі публічного права [10, с. 58; 11, с. 36–37].

Водночас механізм управління такими відходами визначений у Законі України «Про відходи» [19] фрагментарно. Так, названий закон у ч. 3 ст. 9 лише згадує про те, що від імені держави управління державними відходами здійснює Кабінет Міністрів України. А як бути з управлінням побутовими відходами, які є власністю АРК і територіальних громад? Крім того, відходи, які є власністю населення АРК, взагалі не виділяються в окрему категорію. Ці питання, на наш погляд, мала б певним чином врегулювати Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. Таким чином, ми пропонуємо доповнити названу стратегію зобов'язанням публічної адміністрації України розробити дієвий механізм управління побутовими відходами як публічним майном, зокрема управління державними побутовими відходами, побутовими відходами, які є власністю населення АРК, і муніципальними побутовими відходами.

Важливою передумовою ефективності реалізації будь-якої функції публічної адміністрації є її взаємодія з інститутами громадянського суспільства. Це повною мірою стосується функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. Ця взаємодія покликана донести до держави зміст публічних інтересів приватних осіб, а також громадську думку щодо напрямків реалізації функції управління побутовими відходами в Україні та способів найкращого та найефективнішого утвердження та реалізації прав приватних осіб у цій сфері. Аналізуючи Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 р., можна перекоонатися, що саме цьому аспекту приділена досить незначна увага. Так, зазначена стратегія говорить про підвищення ролі громадянського суспільства у реформуванні сфери поводження з відходами [3]. Але далі цієї ідеї названа стратегія фактично не йде.

Дивним є також те, що публічні інтереси належним чином не враховані у названій стратегії, адже при Мінрегіоні України, який на підставі ст. 25 Закону України «Про відходи» [19] формує державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, діє Громадська рада, що здійснює широкий перелік повноважень, у т. ч. щодо сприяння врахуванню Мінрегіоном громадської думки під час формування та реалізації державної політики у межах компетенції останнього [20].

На наш погляд, мають бути створені інші альтернативні органи представництва громадянського суспільства при Мінрегіоні України, які зможуть бути інтелектуальним опонентом виконавчої влади та доносити до неї зміст публічних інтересів населення України щодо змісту та напрямків здійснення управління побутовими відходами.



Функція публічної адміністрації України з управління побутовими відходами, на наш погляд, складається із таких компонентів: державного управління побутовими відходами, яке здійснюють органи виконавчої влади; республіканського управління, яке здійснюють органи влади АРК; муніципального управління, яке здійснюють органи місцевого самоврядування; управління, до якого залучаються приватні особи як суб'єкти делегованих повноважень. Кожен із перелічених видів управління мав би отримати своє регулювання на рівні Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. Іншими словами, вона б мала визначити, чого бракує кожному з цих видів управління і що необхідно зробити, аби вони були ефективними. Аналіз тексту стратегії дозволяє стверджувати, що про окремі із названих видів управління взагалі забули. Так, нічого не сказано про республіканське управління побутовими відходами. Щодо інших видів управління побутовими відходами можна стверджувати, що Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. не визначила чіткого переліку заходів щодо вдосконалення державного, муніципального та делегованого приватним особам управління побутовими відходами в Україні. Замість цього названа стратегія дала невпорядкований перелік заходів, щоправда, поділивши такі заходи за видами відходів. Ми переконані, що від чіткості визначення адресата заходів, визначених у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р., залежить ефективність їх реалізації. З огляду на це названа стратегія має бути доопрацьована з позиції того, кому із суб'єктів публічної адміністрації адресовані заходи щодо управління побутовими відходами.

Висновки. Зрушення у бік європеїзації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні передбачає вжиття низки заходів, які мають спрямувати розвиток існуючої моделі управління побутовими відходами в Україні у бік європейських стандартів управління побутовими відходами. Значна їх кількість названа у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.

На наш погляд, перелік запропонованих цією стратегією заходів потребує вдосконалення в частині того, наскільки вони: орієнтовані на забезпечення й утвердження прав і свобод людини; спрямовані на врахування публічних інтересів приватних осіб щодо управління побутовими відходами в Україні; приділяють увагу регулюванню механізму управління побутовими відходами як публічним майном; сприяють поглибленню взаємодії публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства щодо залучення останніх до управління побутовими відходами; розвивають усі напрямки реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні.

Узгоджена відповідно до названих критеріїв Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. більшою мірою відповідатиме тим завданням, які ставить перед собою Українська держава; конкретніше визначить перелік заходів, які мають здійснити суб'єкти публічної адміністрації, реалізуючи функції щодо управління побутовими відходами в Україні; допоможе врахувати публічні інтереси приватних осіб щодо змісту функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні та напрямків її реалізації, а також наблизить управління побутовими відходами в Україні до європейських стандартів.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 83.
2. Додаток XXX до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: <http://www.menr.gov.ua/index.php/adaptation>.
3. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 820-р URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>.



4. Управління відходами. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Vidhodi-ta-nebezpechni-rechovini.html>.
5. Джарти В.В. Адміністративно-правові засади управління об'єктами державної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 16 с.
6. Задирака Н.Ю. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 9. С. 125–128.
7. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні: дис. ... док. юрид. наук: К., 2014. 450 с.
8. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... док. юрид. наук: Х., 2012. 415 с.
9. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... док. юрид. наук: Х., 2010. 415 с.
10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
11. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учеб. пособ. / под ред. Р.С. Мельника. Киев: Юринком Интер, 2017. 240 с.
12. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: К., 2017. 16 с.
13. Гаврилюк О.М. Адміністративно-правове регулювання поведження з побутовими відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: К., 2017. 16 с.
14. Юрескул В.О. Правове регулювання поведження з побутовими відходами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2008. 18 с.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
16. Паризька хартія для нової Європи 1990 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058.
17. Мельник Р.С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2008. № 4. С. 55–64.
18. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). Законодавство України. Науково-практичні коментарі. 2006. № 7. С. 8–12.
19. Про відходи: Закон України від 05 березня 1998 р. № 187/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36–37. Ст. 242.
20. Громадська рада при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: http://www.minregion.org.ua/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=152&Itemid=681&lang=uk.

