

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

УДК 342.95

НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ ДО 2030 РОКУ ЯК ДЖЕРЕЛО ЕКОРЕСУРСНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. як центрального програмного джерела екоресурсного права України, яке визначає напрям розвитку функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами в державі. У результаті критичного аналізу цього офіційного документа автор визначає здобутки та недоліки Стратегії, а також вносить пропозиції щодо доопрацювання її змістового наповнення.

Ключові слова: побутові відходи, адміністративне право, джерело права, екоресурсне право, Стратегія.

Статья посвящена исследованию Национальной стратегии управления отходами в Украине до 2030 года как центрального программного источника эко-ресурсного права Украины, которое определяет направление развития функции публичной администрации Украины по управлению бытовыми отходами в государстве. В результате критического анализа этого официального документа автор определяет достижения и недостатки Стратегии, а также вносит предложения по доработке ее содержательного наполнения.

Ключевые слова: бытовые отходы, административное право, источник права, экоресурсное право, Стратегия.

The article is devoted to the study of the National Strategy for Waste Management in Ukraine up to 2030 as the central software resource of ecological resource law of Ukraine, which defines the direction of development of the function of the public administration of Ukraine in relation to household waste management in Ukraine. As a result of the critical analysis of this official document, the author defines the achievements and drawbacks of this Strategy, as well as makes suggestions for the refinement of its content.

Key words: household waste, administrative law, source of law, ecological resource law, strategy.

Вступ. Адміністративне право України як фундаментальна галузь публічного права нині перебуває на стадії ґрунтовного переосмислення та реформування. Найкращу модель системи сучасного адміністративного права запропонував Р. Мельник. Вчений пропонує виділити в межах системи адміністративного права дві підсистеми: загальне адміністративне право й особливе адміністративне право. До загального адміністративного права відносять норми (зокрема, правові принципи), що діють у всіх сферах організації і функціонування публічної адміністрації. Воно об'єднує найбільш типове, загальне в правовому регулюван-



ні зазначеної сфери [1, с. 127]. Особливе адміністративне право має будуватися, зважаючи на перелік обов'язків (функцій) публічної адміністрації. Порядок реалізації кожної з таких функцій, а отже, регулювання відносин, що будуть виникати в цій сфері між публічною адміністрацією та приватними особами всередині публічної адміністрації, а також між останньою й іншими суб'єктами публічного права, має здійснюватися окремою підгалуззю особливого адміністративного права [2, с. 327–328].

Подальше реформування адміністративного права передбачає виокремлення в межах його особливої частини нових правових утворень. Критерієм для такого виокремлення є функції, покладені на публічну адміністрацію України [2, с. 327]. Ми переконані в тому, що, оскільки управління побутовими відходами в державі є окремою функцією публічної адміністрації України, то, з огляду на названий критерій, наявні підстави для об'єднання норм адміністративного права, які регулюють порядок здійснення цієї функції публічної адміністрації України в окрему підгалузь особливого адміністративного права – екоресурсне право України.

Постановка проблеми. Будь-яка функція публічної адміністрації України не може виконуватися хаотично, безсистемно. Для ефективної реалізації будь-якої функції публічної адміністрації необхідні програмні документи, які визначають стратегію і тактику досягнення цілей публічного управління в окремій сфері життя держави і суспільства. У галузі управління побутовими відходами в державі таким документом є Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. [3]. Безумовно, названа Стратегія є центральним програмним документом екоресурсного права України як підгалузі особливого адміністративного права, адже частина її положень присвячена безпосередньо функції публічної адміністрації держави щодо управління побутовими відходами в Україні.

Незважаючи на те, що ухвалення Національної стратегії є загалом позитивним явищем, адже функція публічної адміністрації України з управління побутовими відходами конкретизована щодо напрямів її подальшого розвитку, вказана Національна стратегія має низку недоліків, які ми спробуємо окреслити в межах цієї статті, а також визначити можливі шляхи їх усунення.

Метою статті є дослідження здобутків і прорахунків Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. як центрального програмного джерела екоресурсного права держави. Для досягнення цієї мети дослідження ми маємо виконати такі завдання: 1) проаналізувати передумови ухвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.; 2) визначити здобутки зазначеної Стратегії як джерела екоресурсного права України; 3) окреслити недоліки з Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.; 4) запропонувати шляхи вдосконалення досліджуваної Стратегії.

У статті нами використано доробки вітчизняних і закордонних науковців щодо системи адміністративного права України, системи суб'єктів публічної адміністрації України, мети їхньої діяльності, а також ступеня залучення громадянського суспільства до реалізації функцій публічної адміністрації [1; 2; 12; 15]. Велике світоглядне значення мали наукові дослідження Р. Мельника [2; 14].

Результати дослідження. Безперечно, Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. як програмний документ адресована передусім публічній адміністрації держави. Адже вона визначає напрями подальшого розвитку всіх функцій публічної адміністрації України щодо управління всіма відходами, побутовими також.

Варто зазначити, що ідея створення базового програмного документа, який би визначав подальший розвиток сфери поводження з відходами в Україні, була давно. Офіційно вона визнана і закріплена в Дорученні Президента України від 30 травня 2011 р. «Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами» [4], яким зобов'язано прем'єр-міністра України до 1 грудня 2011 р. забезпечити підготовку і внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про загальну програму поводження з відходами в державі [4]. На підставі цього доручення розроблена Концепція загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр. [5]. Сама ж програма поводження з відходами в Україні так і не була розроблена.



Після ухвалення 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [6], сфера поводження з побутовими відходами в Україні стала об'єктом уваги держави і суспільства. Це було пов'язано з тим, що п. "е" ст. 361 названої Угоди стосується питання управління відходами і ресурсами, а Додаток XXX [7] до цієї Угоди визначає Директиви ЄС [8; 9; 10], імплементація положень яких у національне законодавство України покликана якісно змінити нормативне регулювання управління побутовими відходами в державі, узгодити таке управління з європейськими стандартами. Після ухвалення Угоди і почали говорити саме про управління відходами, а не поводження з ними. Але ми не можемо говорити про те, що йдеться про формальну підміну запозиченого з Росії терміна «обращение с отходами» на проєвропейський термін «управління відходами». На наш погляд, йдеться про змістове наповнення функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні, реалізація якої має бути орієнтована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини у сфері управління побутовими відходами, на обов'язкове врахування в процесі її здійснення публічних і приватних інтересів. Детальніше про це ми скажемо далі.

Аналіз здобутків Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. показав, що вона закріпила багато прогресивних ідей, які об'єктивно необхідні для вдосконалення сфери управління побутовими відходами в Україні. Серед здобутків Стратегії можна назвати такі:

- вона визнала сам факт того, що всіма видами відходів в Україні здійснюється управління;
- розроблено загальні заходи у сфері управління відходами та спеціальні заходи у сфері управління окремими видами відходів, зокрема побутовими відходами [3].

Далі зазначимо недоліки Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.

По-перше, яка мета цієї Національної стратегії? У тексті документа зазначено, що такою метою є створення умов для підвищення стандартів життя населення шляхом впровадження системного підходу до поводження з відходами на державному та регіональному рівнях, зменшення обсягів утворення відходів та збільшення обсягів їх перероблення, повторного використання [3]. Реальну ж мету Стратегії можна визначити за заходами, які в ній пропонуються. Якщо говорити про сферу управління побутовими відходами, то метою запропонованих Стратегією заходів є подолання надмірного утворення побутових відходів в Україні та пошук ефективних технологій їх збирання, сортування та перероблення. Але як це все узгоджується із ч. 2 ст. 3 Конституції України [11]? На наш погляд, будь-яка функція публічної адміністрації України має бути продовженням обов'язку щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Це ж стосується функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами в державі. Саме права і свободи людини є головною метою діяльності публічної адміністрації України, серцевиною здійснення будь-якої її функції. Сфера управління побутовими відходами є також тією галуззю, де реалізуються права і свободи людини. Наприклад: право на безпечне для життя і здоров'я довкілля; право на компенсацію завданої порушенням цього права шкоди; право власності; право на свободу підприємницької діяльності; право на отримання достовірної інформації про стан довкілля; право на звернення; право на адміністративне оскарження; право на судовий захист та ін. Всі зазначені та деякі інші права і свободи людини реалізуються також у сфері управління побутовими відходами. Проте в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. згадується лише проблема визначення права власності на побутові відходи [3]. Ми переконані в тому, що саме права і свободи людини мають бути покладені в основу побудови такої Стратегії. Саме на них має бути сконцентрована основна увага в контексті того, які є проблеми щодо їх утвердження і забезпечення в межах виконання відповідної функції публічної адміністрації України. Інакше виникає типова для України ситуація, за якої публічна адміністрація виконує певні функції, але це жодним чином не сприяє покращенню утвердження і забезпечення прав і свобод людини в Україні.



По-друге, типовою для України є ситуація, коли документи стратегічного спрямування ухвалюються без урахування публічних і приватних інтересів суб'єктів права. Не є винятком і досліджувана Стратегія. Якщо Україна прагне до Європи, до європейських стандартів управління відходами, то вона має також орієнтуватися на європейський підхід до визначення мети функціонування публічної адміністрації. Доцільно буде згадати в цій частині польського дослідника М. Беню, який розглядає публічну адміністрацію як сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами, органами, інституціями на основі закону та в межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу [12]. Отже, публічний інтерес є центральним орієнтиром для визначення того, куди ж публічна адміністрація має спрямовувати свої зусилля. Постає питання про те, на користь кого ухвалена Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року? У результаті аналізу зазначених у Стратегії заходів можна зробити висновок про те, що вона ухвалена на користь: а) держави, адже передбачає пошук низки джерел для наповнення державного бюджету. Ідеться про ведення реєстрів для суб'єктів господарювання, які надають послуги з вивезення побутових відходів; удосконалення процедури формування тарифу на послуги з поводження з побутовими відходами; впровадження механізму фінансування системи управління відходами з урахуванням принципів «забруднювач платить»; «розширена відповідальність виробника» та «плати за те, що викидаєш» та ін. заходи, визначені в Стратегії [3]; б) бізнесу, адже однією із центральних ідей, яким приділена значна увага в названій Стратегії, є ідея роздільного збирання побутових відходів, що є передумовою їх ефективного використання в майбутньому. Відсортовані побутові відходи переробляються, на думку спеціалістів, на 80%, не відсортовані ж побутові відходи переробляються на 20% [13]. Отже, населення стає безоплатним сортувальником побутових відходів і джерелом наповнення державного бюджету («плати за те, що викидаєш») [3].

На наш погляд, такий визначальний для сфери управління побутовими відходами в Україні документ, як Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р., мав би відштовхуватися від публічних та приватних інтересів суб'єктів права. Наприклад, чи відповідає інтересам кожного тотальне впровадження принципу «забруднювач платить»? Звичайно, «забруднювач» не буде платити за цим принципом самостійно. Він буде закладати витрати в ціну за одиницю товару. Фактично цей принцип буде означати те, що в разі придбання одиниці товару будь-який покупець буде платити за операції з побутовими відходами. Інакше кажучи, якщо пенсіонер купуватиме батон хліба, він одночасно буде платити: а) за упаковку виробнику товару та б) за принципом «плати за те, що викидаєш», за утилізацію упаковки, в якій цей хліб постачається. Оскільки більшість товарів, які набуваються приватними особами, є потенційно побутовими відходами, то запропонований Стратегією підхід буде додатковим фінансовим тягарем для населення. Отже, названа Стратегія має бути переглянута з огляду на те, наскільки вона реально враховує публічні та приватні інтереси суб'єктів права.

По-третє, ще одним недоліком Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р. є те, що вона не ставить завдання щодо розширення меж співпраці публічної адміністрації України та громадянського суспільства для реалізації функцій публічної адміністрації щодо управління відходами. Про громадянське суспільство згадується лише в контексті того, що завданням Стратегії є підвищення ролі громадянського суспільства в реформуванні сфери поводження з відходами [3]. Постає логічне запитання: чому роль громадянського суспільства обмежується лише стадією реформування сфер управління різними видами відходів? Чи не потрібно залучати громадянське суспільство і на інших стадіях управління відходами, зокрема побутовими? Як справедливо зазначає Р. Мельник, «<...> громадянське суспільство має стати інтелектуальним опонентом держави, покликаним доносити до влади зміст публічних інтересів <...>» [14, с. 230]. Інакше кажучи, останнє має браи участь, наприклад, у реалізації функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами постійно, на будь-якій стадії виконання вказаної функції. Саме тому не можна погодитися з відведеною для громадянського суспільства роллю в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.



Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. посідає особливе місце в системі джерел екоресурсного права України. Вона є центральним програмним документом, який визначає стратегічні цілі та завдання виконання функції національної публічної адміністрації, зокрема щодо управління побутовими відходами в Україні.

2. Названа Стратегія закріпила низку прогресивних ідей. Однак є також недоліки, які, на наш погляд, необхідно усунути, щоб вдосконалити цей програмний документ. Передусім варто звернути увагу на те, що вказана Стратегія не визначає утвердження і забезпечення прав та свобод людини, зокрема, у сфері управління побутовими відходами в Україні, своєю основною метою. У цьому документі права і свободи людини залишилися без належної уваги. На наш погляд, саме на них і мала б будуватися вказана Стратегія, адже права і свободи людини, їх забезпечення й утвердження є головним обов'язком публічної адміністрації України. Тому ми пропонуємо доповнити Стратегію конкретними механізмами реалізації прав і свобод людини, зокрема у сфері управління побутовими відходами в Україні.

3. Ще одним недоліком Стратегії є те, що вона не враховує публічних і приватних інтересів, зокрема у сфері управління побутовими відходами в Україні. Як наслідок, Стратегія здебільшого виражає інтереси держави та бізнесу, а не українського народу. Це, на наш погляд, неприпустимо, адже публічна адміністрація України має відштовхуватися у своєму функціонуванні від публічних та приватних інтересів приватних осіб. Саме тому вказана Стратегія має бути переглянута з позиції повноти відображення в її положеннях публічних інтересів українського суспільства й інтересів приватних осіб.

4. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 р. також має бути вдосконала з позиції ступеня залучення інститутів громадянського суспільства до виконання функції публічної адміністрації, щодо управління побутовими відходами в Україні також. Сьогодні вказана Стратегія обмежує участь громадянського суспільства лише стадією реформування сфери управління відходами в Україні. На нашу думку, таке обмеження не виправдане. Громадянське суспільство має спільно із державою працювати для утвердження і забезпечення прав і свобод людини в будь-якій сфері функціонування держави і суспільства. Управління побутовими відходами в Україні не є винятком. Тому названа Стратегія має бути доповнена завданням держави щодо пошуку нових форм залучення інститутів громадянського суспільства до управління побутовими відходами в Україні.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В. Авер'янов (голова) та ін. Т. 1: Загальна частина. К.: Юрид. думка, 2005. 624 с.

2. Мельник Р. Система адміністративного права України : монографія. Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.

3. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>.

4. Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами: доручення Президента України від 30 травня 2011 р. URL: <http://document.ua/shodopidvishennja-efektivnosti-realizaciyi-derzhavnoyi-poli-doc57197.html>.

5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80>.

6. 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.

7. 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>.



8. Директива № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. URL: <http://www.menr.gov.ua> > activity-adaptation.
9. Директива № 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/200326 26 квітня 1999 р. URL: <http://www.kmu.gov.ua> > Dir_1999_31.
10. Директива № 2006/21/ЄС про управління відходами видобувної промисловості та внесення змін і доповнень до Директиви № 2004/35/ЄС від 15 березня 2006 р. URL: http://kmu.gov.ua/document/248091883/Dir_.
11. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). Законодавство України: науково-практичні коментарі. 2006. № 7. С. 8–12.
13. Як можна заробити на сортуванні ТПВ. URL: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/broshura_buisnes.pdf.
14. Мельник Р. Громадянське суспільство, держава та адміністративне право. Право України. 2013. № 8. С. 227–233.
15. Мосьондз С. Стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері науки в Україні. Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. 2013. № 3 (5). С. 16–22.

МЕЛЬНИЧЕНКО Б. Б.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут права
та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 35.071

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено елементи системи публічного управління. Окрема увага приділяється розмежуванню публічного та державного управління.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства, система публічного управління.

В статье определены элементы системы публичного управления. Особое внимание уделяется разграничению публичного и государственного управления.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, местное самоуправление, институты гражданского общества, система публичного управления.

The article defines the elements of the system of public management. Particular attention is paid to the delimitation of public management and state management.

Key words: public management, state management, local self-government, civil society institutions, public management system.

