

Адміністративне право, фінансове право, інформаційне право

УДК 342.9:349.6

Світличний Олександр Петрович

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри цивільного та господарського права

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

Светличный Александр Петрович

доктор юридических наук, доцент,

профессор кафедры гражданского и хозяйственного права

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

Svitlychnyj Oleksandr

Doctor of Science of Law, Associate Professor,

Professor of the Department of Civil and Commercial Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Гаврилюк Олександр Миколайович

Здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Гаврилюк Александр Николаевич

Соискатель

Научно-исследовательского института публичного права

Gavrlyljuk Olexandr

applicant of the

Research institute of public law

**РОЛЬ ДЕРЖАВИ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ
ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ
РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В
СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С БЫТОВЫМИ ОТХОДАМИ
THE ROLE OF THE STATE IN MANAGEMENT ACTIVITY IN THE
MANAGEMENT OF HOUSEHOLD WASTE**

Анотація. Стаття присвячена дослідженню ролі держави в управлінській діяльності у сфері поводження з побутовими відходами. Висвітлюються проблемні питання, аналізуються нормативно-правові акти та наводяться наукові думки щодо важливої ролі державних органів управлінської діяльності у досліджуваній сфері.

Ключові слова: держава, нормативно-правові акти, управлінська діяльність, побутові відходи.

Аннотация. Статья посвящена исследованию роли государства в управленческой деятельности в сфере обращения с бытовыми отходами. Освещаются проблемные вопросы, анализируются нормативно-правовые акты и приводятся научные мнения относительно важной роли государственных органов управленческой деятельности в исследуемой сфере.

Ключевые слова: государство, нормативно-правовые акты, управленческая деятельность, бытовые отходы.

Summary. The article is devoted to the study of the role of the state in management activities in the field of domestic waste management. The problem issues are covered, the normative legal acts are analyzed and the scientific opinions are given about the important role of the state bodies of administrative activity in the investigated sphere.

Key words: state, normative-legal acts, management activity, domestic waste.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших напрямів державної політики України у сфері поводження з відходами є захист навколишнього природного середовища і здоров'я від негативного впливу відходів, забезпечення бережливого використання мінімально-сировинних і енергетичних ресурсів, наукове обґрунтоване узгодження правових, екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства відносно утворення і використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку, та виходячи із того, що в межах реалізації державної політики забезпечується виконання законодавчо визначених його завдань, вважаємо за доцільне

зосередити увагу на дослідженні питань державної політики в галузі поводження з відходами, оскільки наведені статистичні дані красномовно свідчать про необхідність подальшого напрямку нашого дослідження, які дадуть змогу сформулювати комплексне розуміння сутності соціальних правових явищ та процесів, що обумовлюють діяльність суб'єктів в галузі поводження з побутовими відходами як підгрунтя адміністративно-правового регулювання відносин у досліджуваній галузі. Такі пропозиції, на нашу думку, повинні базуватися на з'ясуванні стратегічних і тактичних цілей, завдань та відповідних правових заходів держави на сучасному етапі її розвитку.

На сучасному етапі розвитку суспільства українська держава має багато викликів. Одним із таких негативних викликів є сфера побутових відходів. Існуючий стан поводження з побутовими відходами далекий від ідеального. Так, лише 76% населення в Україні охоплене послугами з вивезення побутових відходів, а із зібраних 59 млн м³ твердих побутових відходів (15 млн тонн), переробляється та утилізується за статистикою Мінрегіону України лише до 4% відходів (3% переробляються та 1% утилізуються). Захороненню підлягає близько 96% побутових відходів на 6,7 тис. сміттєзвалищах і полігонах, загальною площею понад 10 тис. га. Кількість сміттєзвалищ, які перевантажені складає 973 одиниці (15%), а 1415 одиниць (21%) – не відповідають нормам екологічної безпеки. Через неналежну систему поводження з побутовими відходами в населених пунктах, як правило, у приватному секторі, щорічно утворюється близько 32 тис. несанкціонованих звалищ, що займають площу понад 1 тис. га, і на які витрачаються значні кошти місцевих бюджетів для їх ліквідації. А оскільки побутові відходи складаються із близько 40–50 % вторинної сировини, яку можна відібрати та повернути у господарській обіг, ми втрачаємо ще й значний ресурсний потенціал.

У той же час, в 503 населених пунктах України в якійсь мірі впроваджено роздільне збирання побутових відходів та у 15 населених пунктах працюють 21 сміттєсортувальна лінія. Крім того, у 23 населених пунктах будуються сміттєсортувальні комплекси, що свідчить про значний інтерес до цього

напряму як з боку бізнесу, так і з боку влади. Однак роздільне збирання побутових відходів у містах України здійснюється не системно, фрагментарно, переважно в центральних частинах населених пунктів, де переважають офіси та торгові центри, в яких утворюються більш привабливі побутові відходи за морфологічним станом. За експертними даними, через систему пунктів приймання вторинних матеріалів та з урахуванням тіньових схем роботи безпосередньо на полігонах відбирається ще близько 10% вторинної сировини з побутових відходів, які поступають на переробку [1, с. 140].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми поводження з побутовими відходами неодноразово викликали зацікавленість з боку вчених-правознавців, зокрема В. І. Андрейцев, М. В. Краснова, В. І. Курила, С. В. Кузнєцова, А. А. Оскірко, О. П. Світличного, Ю. С. Шемшученка та ін. Проте традиційно у наукових працях основна увага акцентована на розгляді окремих питань, зокрема щодо суб'єктів, структури, юридичної відповідальності. Разом з тим, більшість дослідників на питання ролі держави в управлінській діяльності у сфері поводження з побутовими відходами не звертають своєї уваги, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Мета цієї статті спрямована на визначення ролі держави у сфері поводження з побутовими відходами та її ролі в управлінській діяльності в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Серед сучасних проблемних питань нашої держави, проблемним питанням є сфера побутових відходів, яка впливає негативно не тільки на довкілля, але й на стан здоров'я громадян. Ця проблема набула особливого значення у другій половині ХХ ст., насамперед у зв'язку з тим, що науково-технічний процес істотно розширив масштаби і можливості людства у сфері природокористування. При цьому не було запроваджено ефективні механізми забезпечення належного збереження довкілля. У результаті поширюються об'єктивні закономірності взаємодії суспільства і природи. Негативні наслідки цього процесу значною мірою вийшли з-під контролю [2, с. 5].

В наведено ми вбачаємо важливу роль держави та її публічних органів. Про важливість цього питання мова йде в Положенні про Міністерство екології та природних ресурсів України, в пункті 65 ст. 4 якого вказано, що відповідно до покладених на нього завдань, міністерство проводить моніторинг та оцінку впливу державної політики у відповідній сфері [3].

Слід підкреслити, що засади національної політики в галузі поводження з побутовими відходами складається із Законів України: «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про екологічну експертизу» та інших нормативно-правових актів. Основним правовим актом, який визначає національну правову політику в галузі поводження з побутовими відходами в Україні є Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [4].

Проведення аналізу ефективності виконання Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» передбачав роботу з великим обсягом матеріалів. Зокрема, вказані документи містять 7 стратегічних цілей, 104 стратегічних завдань та 278 заходів.

Очевидно, що одним із головних чинників у виконанні стратегічних завдань є фінансування, але не тільки. Низька виконавча дисципліна державних службовців, має своїм наслідком, що у багатьох випадках завдання Стратегії не було виконано. Зокрема, місцеві органи влади не володіють інформацією, де розташовані сміттєзвалища, яка морфологія, під'їзні дороги тощо.

На нашу думку виконання цілей і завдань держави в повній мірі залежить і від ролі органів публічного управління, які в умовах адміністративної

реформи покликані виконувати поставлені перед ними завдання держави. При цьому слід погодитися з думкою В. І. Курила, який відзначає, що перехід до ринкових відносин і ефективне функціонування ринкового механізму можливі лише за умов відмови від командно-адміністративної системи управління. Це, у свою чергу, викликає необхідність змін у методологічних і практичних підходах до способів впливу на організацію виробничих процесів. Йдеться насамперед про перехід від управління ними з боку держави та її органів і застосування методів прямого впливу на об'єкти управління до регулювання цими процесами [5, с. 70].

Для найповнішого розкриття природи і характеру діяльності сучасної держави в управлінській діяльності, необхідно дослідити і проаналізувати управлінські функції, які в подальшому нададуть змогу виконати поставлені цілі і завдання в управлінській діяльності.

Система державного управління складається з повсякденного здійснення певних функцій. Термін «функція» застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів незалежно від їх мети. Функціонувати – значить діяти, бути в дії, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, й призначення. Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [6, с. 125].

Однією з важливих передумов ефективної діяльності держави, органів, що її уособлюють, інституту державної влади загалом є реалізація усього комплексу притаманних їм функцій, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину, цілісну систему [7, с. 67]. Основні функції відносяться до діяльності держави в цілому, звідси державне управління складається з повсякденного здійснення покладених функцій. Основні напрями діяльності держави для досягнення її цілей і завдань іменуються функціями [8, с. 61].

Функції держави та її завдання зумовлюють зміст її управлінської діяльності, а отже, і зміст державного управління. Суб'єктом державного управління є відповідно організована система, наділена певною компетенцією і

державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання [9, с. 22]. Таким чином, поняття «функції держави» є первинним, відправною точкою для поняття «функції органів державної влади». Взаємозв'язок функцій і завдань держави, полягає в тому, що функції держави зумовлені її цілями і завданнями, які стоять перед нею на тому чи іншому етапі розвитку [10, с. 22].

Наведений перелік наукових думок говорить про те, що і дотепер не існує єдиного визначення поняття «функцій держави», що пояснюється різним науковим підходом. Так, А. Ю. Олійник, розглядає функції держави як основні напрями її діяльності, в яких відображається та конкретизується її завдання і мета, виявляється її сутність, зміст та соціальне призначення у соціально неоднорідному суспільстві [11, с. 38].

До основних ознак функцій держави науковці відносять також характерні риси які окреслюють межі діяльності держави в найважливіших сферах суспільного життя – економічній, політичній, духовній, правовій та інших; вони виникають й розвиваються згідно з історичними завданнями і цілями, служать їх втіленню в життя; у них виявляються об'єктивні властивості держави, притаманні особливості, динаміка соціально-економічних змін [12, с. 191].

Що стосується ролі держави в галузі поводження з відходами, з цього приводу С. В. Кузнецова зазначає, що вона базується на принципах забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з відходами; сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом їх повторного чи альтернативного використання; розроблення екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами; організації контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини [13, с. 505 – 506].

Таким чином, функції управління – це відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, яку здійснюють

на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади від імені держави з метою реалізації її завдань у відповідних сферах суспільного життя [6, с. 126].

Також слід погодитися з думкою О. П. Світличного, який наголошує, залежно від історичних умов, з розвитком суспільних відносин, появою нових типів державного устрою, деякі елементи основних функцій держави наповнюються і конкретизуються, інші функції навпаки втрачають своє значення. Політичне і економічне реформування, закріплення права приватної власності, розвиток місцевого самоврядування, вносить істотні зміни в функції управління [14, с. 126].

Як свідчить аналіз стратегією державної політики у досліджуваній сфері, ключову роль у ній відіграють завдання направлені охорону навколишнього природного середовища, шляхом створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища, сприяння розвитку інформаційних центрів, територіальних органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, збільшення фінансування, впровадження ресурсозберігаючих технологій, залучення широких верств громадськості.

Вищенаведене характеризує надзвичайну важливу роль держави в усіх сферах суспільного життя, не виключенням у цьому питанні є сфера поводження з побутовими відходами, яка закріплена в нормативно-правових актах. Реалізацію державної політики у цій сфері покладено на центральний орган виконавчої влади – Міністерство екології та природних ресурсів України, одним із основних завдань якого є забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом питань поводження з відходами [3].

Отже, державна політика у сфері поводження з побутовими відходами – це закріплені у відповідних правових документах (законодавчих актах, програмах) цілі і завдання, що становить держава, забезпечуючи комплексне

вирішення завдання з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людей [15, с. 142].

Висновки. З урахуванням вищевикладених міркувань, можна дійти висновку, що цілі та завдання державної політики, яка охоплює питання, які пов'язані з процесами, що відбуваються у сфері поводження з побутовими відходами реалізуються уповноваженими органами виконавчої влади, перед якими стоять завдання, які потребують невідкладного розв'язання. Зокрема, й на сьогодні не забезпечується повне збирання, максимальна утилізація, своєчасне знешкодження та видалення відходів, незадовільно використовується раціональна система сортування відходів, не впроваджуються екологічно безпечні методи та засоби поводження з ними, через що підвищується небезпечність відходів, зростають техногенні та екологічні ризики, повільними темпами створюється інфраструктура поводження з відходами.

З метою виконання покладених на органи публічної влади завдань державної політики, уповноважені державні органи та їх посадові можуть застосовувати різні адміністративно-правові засоби державного впливу, однак не в повній мірі використовують їх, що має негативний вплив на всю сферу поводження з побутовими відходами.

Література

1. Ігнатенко О. П. Інвестиційне значення побутових відходів у сфері благоустрою населених пунктів / О. П. Ігнатенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 11. – С. 139-140.
2. Екологічне право України. Академічний курс: підручник. – 2-ге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: «Юридич. думка», 2008. – 720 с.
3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – 39. – Ст. 351.
4. 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>

5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – 26. – Ст. 218.
6. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук.: 12.00.07 / В.І. Курило. – К., 2007. – 440 с.
7. 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.
8. Майданник О. О. Функції держави та органу державної влади – поняття, ознаки, співвідношення / О. О. Майданник // Бюллетень Міністерства юстиції України. – 2009 – № 4–5. – С. 67-74.
9. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
10. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський: Навч. посібник. – Луцьк: Вежа, 2000. – 558 с.
11. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства / В. Сердюк // Юридична Україна. – 2006. – 12. – С. 21-27.
12. Олійник А. Ю. Теорія держави і права: Навч. Посібник / А. Ю. Олійник. – К. Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
13. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / М. И. Байтин. – Саратов, 1979. – 136 с.
14. Кузнецова С. В. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге вид. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
15. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук.: 12.00.07 /

О.П. Світличний. – Державний науково-дослідний інститут МВС України. К., 2012. – 440 с.

16. Гаврилюк О. М. Роль державної політики в галузі поводження з побутовими відходами: сучасний вимір / О. М. Гаврилюк // «Модернізація правових інститутів: вимоги часу»: Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 8 грудня 2016 р.). Збірник наукових доповідей. К. Видавничий дім «АртЕк», 2016. - С. 139-142.