

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені ТАРАСА
ШЕВЧЕНКА**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені ТАРАСА
ШЕВЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КРАВЧЕНКО МИХАЙЛО ГЕОРГІЙОВИЧ

Прим. № _____
УДК 342.951:628.47(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших
авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **М.Г. Кравченко**

Науковий консультант –
МЕЛЬНИК Роман Сергійович
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Кравченко М. Г. Управління побутовими відходами в Україні: адміністративно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2019.

Дисертація є самостійною завершеною науковою працею, присвяченою адміністративно-правовому дослідженню публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. У ній автор здійснив теоретико-правовий аналіз концепції «управління побутовими відходами»; охарактеризував юридичне регулювання управління побутовими відходами в Україні; окреслив коло суб'єктів управління побутовими відходами в Україні; розкрив механізм управління побутовими відходами в Україні; визначив засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.

Констатовано відсутність в Україні втіленої на рівні законодавства концепції «управління побутовими відходами». Натомість існує концепція «поводження з побутовими відходами», яка нормативно визначена на рівні законодавства України про відходи. Принципово інший підхід втілено у юридичних актах ЄС та юридичних актах країн-членів ЄС. Запровадження в Україні концепції «управління побутовими відходами» європейського зразка передбачає орієнтацію такого управління на потреби економіки замкненого циклу та системного запровадження концепції «людиноцентризму» під час здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні.

Центральною категорією названої концепції є категорія «управління побутовими відходами». Запропоновано розглядати її як сферу життєдіяльності суспільства і держави, щодо якої здійснюється публічне адміністрування суб'єктами публічної адміністрації спрямоване на регулювання діяльності суб'єктів права, що здійснюють операції з побутовими відходами та управління побутовими відходами як публічним майном з метою забезпечення прав, свобод, публічних інтересів приватних осіб та розв'язання завдань економіки замкненого циклу. Такий підхід до розуміння названої категорії дозволяє вибудувати систему об'єктів публічного адміністрування у цій сфері, яка складається з загального та видових об'єктів.

Обґрунтовано ідею про те, що публічні інтереси приватних осіб мають стати пріоритетними орієнтирами під час здійснення державного, республіканського, муніципального та делегованого публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Доведено необхідність вдосконалення системи принципів публічного адміністрування цієї сферою. Вона має включати: 1) галузеві принципи адміністративного права: а) принципи Загального адміністративного права; б) принципи належного врядування; 2) спеціальні принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Аналіз нормативного регулювання функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами дає змогу констатувати те, що її функціонування забезпечується адміністративно-правовими нормами, об'єднаними у цілісне правове утворення, яке запропоновано назвати екоресурсним правом України. Теоретичним підґрунтям виокремлення екоресурсного права України є, по-перше, застосування загальновизнаної вітчизняними та закордонними вченими теорії поділу права на приватне та публічне, яка є фундаментальним принципом функціонування національної системи права та, по-друге, необхідність подальшої диференціації норм

Особливого адміністративного права України, пов'язаної з формуванням в її межах нових галузей права, однією з яких, власне, є екоресурсне право України.

Констатовано те, що подальше наближення нормативного регулювання функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні до європейських стандартів передбачає проведення ґрунтового реформування як змістового наповнення, так і структури джерел екоресурсного права. Необхідно відмовитися від ідеї подальшого розгалуження джерельної бази екоресурсного права України. Вона навпаки має бути укрупнена та структурована, як у країнах-членах ЄС. Основою публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні повинні стати: а) оновлений Закон України «Про відходи», який має спрямувати публічну адміністрацію України на утвердження і забезпечення прав та публічних інтересів приватних осіб у цій сфері; б) додатково має бути прийнятий Закон «Про економіку замкненого циклу»; в) специфіку управління окремими видами побутових відходів мають визначати окремі постанови Уряду.

Визначено систему суб'єктів публічної влади, які здійснюють публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Аналіз законодавства України про відходи дозволяє констатувати, що на рівні Закону України «Про відходи» не визначена компетенція та повноваження низки суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері публічного адміністрування а, зокрема: Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг, Верховної Ради АР Крим, Ради міністрів АР Крим, Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства АР Крим, приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями. Не конкретизовані повноваження правонаступників ліквідованих державних органів, зокрема Державної санітарно-епідеміологічної служби України. У зв'язку із цим зроблено низку

пропозицій щодо подолання таких прогалин законодавства України про відходи шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про відходи».

Констатовано, що перелік інструментів, які використовує публічна адміністрація при здійсненні своєї функції щодо управління побутовими відходами в Україні, є незначним. До них належать: нормативно-правові акти; плани; фактичні дії та адміністративні акти. Зроблено низку пропозицій щодо розширення кола інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні за рахунок: адміністративних договорів, муніципальних стратегій управління побутовими відходами, інформаційних актів тощо.

Визначено вихідні засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Констатовано те, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління побутовими відходами здійснюється на підставі методу наближення. Визначено умови та фактори, а також інституційне забезпечення наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами в Україні. Зроблено низку пропозицій щодо вдосконалення механізму наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління побутовими відходами.

Окреслено основні напрями розвитку теорії та практики публічного адміністрування сфери управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Результати дисертаційного дослідження становлять науково-теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані в науково-дослідній сфері, у правотворчій та правозастосовній діяльності, а також в освітньому процесі.

За наслідками наукового дослідження сформульовано положення наукової новизни та всі результати роботи, отримані на підставі особистого

вивчення та аналізу вітчизняної та зарубіжної (європейської) юридичної літератури, норм міжнародного права, юридичних актів ЄС, актів національного законодавства України та судової практики.

Ключові слова: побутові відходи, публічне адміністрування, публічна адміністрація, система адміністративного права, екоресурсне право, публічний інтерес, публічне майно, публічна функція, адміністративно-правове регулювання.

SUMMARY

Kravchenko M. H. Household waste management in Ukraine: administrative and legal aspect. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for the scientific degree of the Doctor of Law in specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. Taras Shevchenko National University of Kyiv of Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2019.

This dissertation represents fully completed scientific work devoted to administrative and legal research of the public administering of the household waste management field in Ukraine. The “household waste management” concept was theoretically and legally analysed by the dissertation’s author; the legal regulation of the household waste management in Ukraine was described; the list of the household waste management operators in Ukraine was composed; the mechanism of the household waste management in Ukraine was disclosed; the basis for appropriate Ukraine’s legislation approximation to EU legislation in the household waste management was identified.

It was confirmed the absence of the implemented on the regulatory basis the “household waste management” concept in Ukraine. Instead, the current “household waste operation” concept is in force and regulatory is defined on the level of the Ukrainian legislation on waste. Comparably to this, principally different approach is applied in the legal acts of EU and the EU member-states. The implementation of the “household waste management” concept in Ukraine on the analogy with the European one provides for orientation of that management to the closed cycle economy and systematic implementation of the “human-centered” concept while performing the function of the public administering on the household waste management in Ukraine.

The core category of mentioned concept is the “household waste management” category. It was suggested to consider it (this category) as the society and state life sphere in regard to which the public administering is performed by the public administrator operators. This is aimed to regulate the legitimate operators' activity, dealing with the waste and manage the waste as the public properties in order to ensure the rights, freedoms, public interests of the private persons as well as to achieve the goals of the closed-cycle economy. That approach to understanding this category allows building the system of the public administering operators in this field, which is made up of general and certain type operators.

Again, the following idea was grounded: the public interests of the private persons have to become the priority in performing the state, republican, municipal and delegated public administering of the household waste management field in Ukraine.

It was proved to necessarily update the system of public administering principles with this field. It shall include: 1) the field principles of the administration law: a) the principles of the General administrative law; b) the principles of the independent governance; 2) the special principles of the public administering of the household waste management field.

Having analyzed the regulation of the public administration function of Ukraine on the household waste management, it was confirmed that its functioning is ensured by the administrative and law norms, which were grouped into one single legal creature, and suggested to be called as a Eco-resource law of Ukraine. Firstly, the theoretical basis to separate Eco-resource law of Ukraine into the individual one is the both nationally and internationally recognized theory of division of law into private and public law which is the fundamental principle of the national law functioning. Secondly, there is a necessity of further differentiation of the Special administrative law of Ukraine's norms, related with

the creation within its frame the new law branches, one of them is, in fact, an Eco-resource law of Ukraine

It was stated that further approximation of the regulatory control function of the public administration of Ukraine on the household waste management in Ukraine towards the European standards allows for profound reforms both the content component and the sources structures of the Eco-resource law of Ukraine. Further branching of the source base of the Eco-resource law of Ukraine should be avoided. Instead, the source base should be enlarged and structured similarly to the EU member-states practice in this regard. The followings shall become the basis of the public administering of the household waste management field in Ukraine: a) amended version of the Law of Ukraine “On waste” which have to guide public administration of Ukraine onto the affirmation and securing of the rights and public interests of the private persons in this field; b) in addition to that, completely new Law “On the closed cycle economy” should be adopted; c) exclusive character of the certain types of household waste management shall be regulated by separate governmental decrees.

This dissertation identifies the system of public authority operators, performing the public administering of the household waste management field in Ukraine. Applied analysis of the Ukrainian legislation on waste makes possible to state that on the level of the Law of Ukraine “On waste” the competence and power of certain public administration operators in this field were not identified, particularly: The National Commission, regulating on a state level the electro and energy sector as well as utility services; Verhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea; the Cabinet of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea; the Ministry of the regional development, housing and communal services of the Autonomous Republic of Crimea; private individuals of the operators with delegated powers. The powers of the successors of the liquidated state institutions, particularly the State sanitary and epidemiological service of Ukraine were not detailed. In this regard, certain suggestions by means of amending the Law of

Ukraine “On waste” were presented to overcome those gaps in the legislation of Ukraine on waste.

It was affirmed that the list of instruments, used by the public administration to perform its functions on household waste management in Ukraine is inconsiderable in number. They are as follows: legal acts, plans, real actions and administrative acts. There were some motions to widen the series of instruments of public administration activity in the household waste management field in Ukraine with the help of administrative agreements, municipal strategies of household waste management, information acts etc.

Initial principals of the adaptation of the Ukrainian legislation to EU legislation in the household waste management field were identified. It was confirmed that adaptation of the Ukrainian legislation to EU legislation in the household waste management field is performed by the way of approximation. The conditions and factors, as well as institutional provisions of the approximation of the Ukrainian legislation to EU legislation in the household waste management field, were determined. Numbers of updates to the mechanism of adaptation of the Ukrainian legislation to EU legislation in the household waste management field were listed.

The main ways of development of the theory and practice of public administering of the household waste management field in the context of adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation were outlined.

The results of this dissertation research shall represent the scientific, theoretical and practical interest and may be used in scientific researches, law-making and law-enforceable activities as well as in the educational process.

Having accomplished the scientific research and based of its results, the scientific novelty provisions were composed; all work results were gained through personal study and analysis of the national and international (European) legal literature, norms of the international law, legal acts of EU legislation, acts of national legislation of Ukraine and court practice.

Key words: household waste, public administration, public authority, administrative law system, Eco-resource law, public interest, public property, public function, administrative and law regulation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії:

1. Кравченко М. Г. Управління побутовими відходами в Україні (адміністративно-правовий вимір): монографія. м Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 470 с.
2. Kravchenko M. H. Main legal aspects of the household waste management in Ukraine. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis* : Collective monograph. Riga : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. Volume 1. P.153-169.

Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:

3. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2 (16). С. 137–146.
4. Кравченко М. Г. Рівень відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу у сфері поводження з побутовими відходами. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 30. С. 35–43. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/08/kravchenko_30.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
5. Кравченко М. Г. Сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з побутовими відходами. *Екологічне право України*. 2016. № 1/2. С. 37–40.
6. Кравченко М. Г. Впровадження у законодавство України термінології Директив ЄС у сфері управління побутовими відходами: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2017. №5, ч. 2. С. 119–122.
7. Кравченко М. Г. Екоресурсне право як юридична основа управління побутовими відходами в Україні: стан та перспективи розвитку. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 46. С. 70–80. URL:

http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/12/kravchenko_46.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

8. Кравченко М. Г. Імплементация у національне законодавство України, положень Директив ЄС у сфері управління відходами: сучасний стан та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2 (20). С.49–59.

9. Кравченко М. Г. Побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 44. С. 94–104. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/kravchenko_44.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

10. Кравченко М. Г. Правове та організаційне забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 45. С. 67–77. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/kravchenko_45.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

11. Кравченко М. Г. Принципи та напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 170–174. URL: http://www.pap.in.ua/4_2017/51.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

12. Кравченко М. Г. Чи є побутові відходи в Україні майном? Позиція законодавства України та законодавства Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 43. С. 58–66. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/09/kravchenko_43.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

13. Кравченко М.Г. Джерела екоресурсного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 1, т. 1. С. 154–157.

14. Кравченко М. Г. Європеїзація муніципального управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 7–11.
15. Кравченко М. Г. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року як джерело екоресурсного права України. *Право і суспільство*. 2018. № 4, ч. 1. С. 173–178.
16. Кравченко М.Г. Органи виконавчої влади як суб'єкти управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 51, т. 1. С. 198–201.
17. Кравченко М. Г. Перспективи європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Право і суспільство*. 2018. №5, ч. 2. С. 116–121.
18. Кравченко М. Г. Права людини як мета співпраці держави і громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 73–80. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/kravchenko_51.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
19. Кравченко М. Г. Реформування інституту приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень як крок до європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 52, т. 2. С.52–55. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part_2/13.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
20. Кравченко М. Г. Система джерел екоресурсного права. *Право і суспільство*. 2018. Т. 2, № 3. С. 127–132.
21. Кравченко М. Г. Система екоресурсного права України. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 48. С.55–69. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/02/kravchenko_48.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

22. Kravchenko M. H. Waste as a type of public property. *Адміністративне право і процес*. 2018. 3(22). С. 67–77.

**Статті у наукових періодичних виданнях
інших держав з юридичних наук:**

23. Кравченко М. Г. Управління побутовими відходами: європейські вимоги та українські реалії. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 6. С. 149–157.
24. Кравченко М.Г. Впровадження у національне законодавство України європейських принципів у сфері управління побутовими відходами: сучасний стан і перспективи. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. №5. С.118 – 125.
25. Кравченко М. Г. Ідеологія та термінологія Директиви № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р, як джерела адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 2. С. 67–75.
26. Кравченко М. Г. Стан виконання суб'єктами публічної адміністрації України плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у сфері управління побутовими відходами. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 3. С. 88–97.
27. Кравченко М. Г. Механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами : сучасний стан та напрями вдосконалення. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 9. С. 55–65.
28. Kravchenko M. Key legal aspects of the household waste management in Ukraine. *Akademios*. 2018. N. 4. P.13–18.

Тези доповідей на науково-практичних конференціях:

29. Кравченко М. Г. Межі адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 18–19 берез. 2016 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 20–22.

30. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, як чинник впливу на національну правову систему. Актуальні питання державотворення в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 20 трав. 2016 р.: в 3 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2016. Т. 1. С. 44–45.

31. Кравченко М. Г. Основні тенденції розвитку сфери управління побутовими відходами в Європі та в Україні. Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 97–101.

32. Кравченко М. Г. Проблема нормативного закріплення європейських принципів управління побутовими відходами в законодавстві України. Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 11–12 лист. 2016 р. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 48–52.

33. Кравченко М. Г. Складові економіко-правового механізму управління побутовими відходами в Україні та їх ефективність. Теорія і практика сучасної юриспруденції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 9–10 груд. 2016 р. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 108–110.

34. Кравченко М. Г. Управління відходами, як новий концептуальний підхід у сфері поводження із побутовими відходами в

Україні. Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 16–17 груд. 2016 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 58–62.

35. Кравченко М. Г. Чи можлива ефективна адаптація законодавства України до законодавства ЄС в Україні? Сучасні виклики українського права в контексті європейської інтеграції: тези доповідей учасників постійно діючого наукового семінару / за заг. ред. проф. Р. С. Мельника. Бюлетень № 3 (3) червень 2016 р. Київ: Центр німецького права, Рада молодих вчених юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. С. 13–18.

36. Кравченко М. Г. Особливості реалізації в Україні окремих положень Директиви № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. Розвиток правового регулювання у Східній Європі: досвід Польщі та України: зб. тез, м. Сандомир, 27–28 січ. 2017 р. Сандомир, Польща. 2017. С. 55–58.

37. Кравченко М. Г. Екоресурсне право у системі адміністративного права України. Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 24–25 лют. 2017 р. Запоріжжя, 2017. С. 53–57.

38. Кравченко М. Г. Роль Міністерства екології та природних ресурсів України у імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері управління побутовими відходами. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: зб. тез, м. Львів, 17–18 берез. 2017 р. Львів, 2017. С. 70–72.

39. Кравченко М. Г. Проблеми запровадження термінології Директиви No 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. у законодавство України про відходи. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: наук.-практ. круглий стіл, м.

Київ, 6 черв. 2017 р. Київ: Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2017. С. 40–42.

40. Кравченко М. Г. Підходи до розуміння категорії управління побутовими відходами за законодавством України та ЄС. Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 6–7 жовт. 2017 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 73–76.

41. Кравченко М. Г. Шляхи підвищення ефективності імплементації, у національне законодавство України, положень Директив ЄС у сфері управління відходами. Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, присвяч. Дню науки юрид. ф-ту, м. Київ, 19 трав. 2017 р.: в 2 т. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. С. 209–210.

42. Кравченко М. Г. Проблема взаємодії суб'єктів публічної адміністрації України у реалізації плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері управління побутовими відходами. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: зб. тез, м. Харків, 17–18 берез. 2017 р. Харків, 2017. С. 35–38.

43. Кравченко М. Г. Електронний реєстр побутових відходів в Україні: проблеми та перспективи. International scientific-practical conference «The development of legal sciences: problems and solutions»: Conference Proceedings, Kaunas, April 27–28, 2018. Kaunas: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 41–43.

44. Кравченко М. Г. Чотири практичних проблеми реформування сфери управління побутовими відходами в Україні. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 8 черв. 2018 р. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 49–51.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ.....	21
ВСТУП.....	22
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЇ «УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ».....	35
1.1 Побутові відходи як об’єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави.....	35
1.2 Принципи та напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами.....	58
1.3 Правове та організаційне забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами.....	73
Висновки до розділу 1.....	90
РОЗДІЛ 2 ЮРИДИЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ.....	94
2.1 Екоресурсне право як юридична основа управління побутовими відходами в Україні: стан та перспективи розвитку.....	94
2.2 Система екоресурсного права України.....	109
2.3 Джерела екоресурсного права України.....	120
Висновки до розділу 2.....	170
РОЗДІЛ 3 СУБ’ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ.....	175
3.1 Органи державної влади як суб’єкти управління побутовими відходами в Україні.....	175
3.2 Органи влади Автономної Республіки Крим у системі суб’єктів управління побутовими відходами	226
3.3 Органи місцевого самоврядування як елемент системи суб’єктів управління побутовими відходами.....	248
3.4 Суб’єкти приватного права як суб’єкти управління побутовими	

відходами.....	276
Висновки до розділу 3.....	301
РОЗДІЛ 4 МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ.....	308
4.1 Сутність та зміст механізму управління побутовими відходами.....	308
4.2 Підзаконне нормативне та індивідуальне регулювання як елемент механізму управління побутовими відходами.....	338
4.3 Адміністративна відповідальність у механізмі управління побутовими відходами в Україні.....	361
4.4 Акти-дії та інформаційні акти як елемент механізму управління побутовими відходами.....	392
Висновки до розділу 4.....	417
РОЗДІЛ 5 УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ У КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	422
5.1 Вихідні засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.....	422
5.2 Теоретико-правове забезпечення управління побутовими відходами в Європейському Союзі.....	444
5.3 Основні напрями розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.....	464
Висновки до розділу 5.....	482
ВИСНОВКИ	486
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	495
ДОДАТОК 1	559
ДОДАТОК 2.....	567

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ І СКОРОЧЕНЬ

АР Крим – Автономна Республіка Крим

БК України – Бюджетний кодекс України

ГК України – Господарський кодекс України

Директива 2008/98/ЄС «Про відходи» – Директива Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив

Закон України «Про відходи» – Закон України «Про відходи» від 05 березня 1998 року № 187/98-ВР

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КК України – Кримінальний кодекс України

КМ АР Крим – Кабінет міністрів Автономної Республіки Крим

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Мінекоенерго України – Міністерство енергетики та захисту довкілля України

Мінрегіон АР Крим – Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим

Мінрегіон України – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

МОЗ України – Міністерство охорони здоров'я України

НКРЕКП – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг

СК України – Сімейний кодекс України

Угода про асоціацію – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

ЦК України – Цивільний кодекс України

Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) – Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen

ВСТУП

Актуальність теми. Публічна адміністрація на сьогодні виконує велику кількість різноманітних публічних функцій, однією з яких є функція управління побутовими відходами в Україні. Обов'язок запровадження в Україні управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема, випливає із тих зобов'язань, які взяла на себе наша країна, підписавши Угоду про асоціацію, адже управління побутовими відходами запроваджене в усіх країнах-членах ЄС. Цей обов'язок також підтверджується положеннями Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року. Його виконання передбачає ґрунтовне реформування як сфери поводження з побутовими відходами, яка наразі втілена у законодавстві України про відходи, так і відповідної функції публічної адміністрації. Основні орієнтири такого реформування визначені в юридичних актах ЄС, які закріплені у Додатках до Угоди про асоціацію. Таке реформування не може бути поверховим, здійснюватися лише на підставі механічного запозичення норм законодавства ЄС про управління побутовими відходами у законодавство України. Реформування функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами має здійснюватися через запровадження якісно нової концепції публічного адміністрування сферою управління відходами в Україні із обов'язковим врахуванням здобутків європейської адміністративної доктрини та нормативного регулювання функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами на рівні законодавства країн-членів ЄС.

Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що як сама категорія «управління побутовими відходами», так і відповідна функція публічної адміністрації досліджувалися фрагментарно. Так, зокрема, останні адміністративно-правові дослідження, предметом яких було адміністративно-правове регулювання поводження з відходами в Україні (Т. Л. Антонової,

О. М. Гаврилюка, М. В. Сокіряна та А. О. Оскірко), не можна вважати вичерпними. Це пов'язано із тим, що в роботах автори фактично намагаються розглядати означену сферу публічного адміністрування з позиції радянської науки адміністративного права, адаптованої до сучасних реалій. Такий підхід не передбачає орієнтацію названої функції публічної адміністрації на виконання завдань економіки замкненого циклу та запровадження «людиноцентризму» як ідейної основи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Наукові дослідження еколого-правового спрямування, які присвячені поводженню з відходами в Україні, у тому числі з побутовими (Г. І. Балюк, Н. О. Максименцевої, Т. О. Третьяка, М. В. Федунь, В. О. Юрескул), обумовлювалися предметом екологічного права, а отже, і не передбачали ґрунтовного дослідження адміністративно-правового забезпечення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в нашій країні.

Зазначені обставини обумовлюють необхідність проведення комплексного наукового дослідження адміністративно-правового аспекту управління побутовими відходами в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Проблематика дослідження впливає із положень Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 820-р. «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року».

Дисертаційне дослідження спрямоване на виконання Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, з урахуванням наукової теми «Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських правових цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства» № 19 БФ 042–01, яка досліджується на юридичному факультеті Київського національного університету імені

Тараса Шевченка з 1 січня 2019 року по 31 грудня 2021 року. Тема дисертації затверджена Вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол № 6 від 27 березня 2017 року).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародних актів, юридичних актів ЄС, зарубіжних та вітчизняних сучасних наукових теорій сформувати нову, орієнтовану на найкращі аналоги, що існують у країнах-членах ЄС, концепцію публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, яка б могла бути покладена в основу здійснення відповідної функції публічної адміністрації.

Для реалізації зазначеної мети необхідно розв'язати такі *завдання*:

- охарактеризувати побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави;
- з'ясувати принципи та напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами;
- дослідити стан правового та організаційного забезпечення урахування державних, муніципальних і приватних інтересів під час управління побутовими відходами;
- охарактеризувати екоресурсне право як юридичну основу управління побутовими відходами в Україні;
- окреслити систему екоресурсного права України;
- визначити джерела екоресурсного права України;
- охарактеризувати систему органів державної влади як суб'єктів управління побутовими відходами;
- визначити місце органів влади Автономної Республіки Крим у системі суб'єктів управління побутовими відходами;
- охарактеризувати органи місцевого самоврядування як елемент системи суб'єктів управління побутовими відходами;

- визначити суб'єктів приватного права, залучених до управління побутовими відходами;
- з'ясувати сутність та зміст механізму управління побутовими відходами;
- дослідити підзаконне нормативне та індивідуальне регулювання як елемент механізму управління побутовими відходами;
- дати характеристику адміністративної відповідальності у механізмі управління побутовими відходами;
- охарактеризувати акти-дії та інформаційні акти як елемент механізму управління побутовими відходами;
- з'ясувати вихідні засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами;
- визначити теоретико-правове забезпечення управління побутовими відходами в Європейському Союзі;
- виокремити основні напрями розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий аспект управління побутовими відходами в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. Діалектичний метод дозволив комплексно дослідити розвиток нормативного регулювання управління побутовими відходами в Україні (розділ 2). Порівняльно-правовий метод був нами задіяний при дослідженні: системи суб'єктів управління побутовими відходами в Україні та країнах ЄС;

особливостей функціонування механізму управління побутовими відходами в Україні та Німеччині; теоретико-правового забезпечення управління побутовими відходами в Європейському Союзі (розділи 2, 3, 5). Формально-логічний метод застосовувався при визначенні переліку інтересів, які існують у сфері управління побутовими відходами в Україні, класифікації суб'єктів публічної адміністрації, які задіяні у цій сфері, а також інструментів їх діяльності (розділи 1, 3, 4). Системно-структурний метод дозволив визначити місце норм адміністративного права, які регулюють управління побутовими відходами в Україні у системі адміністративного права (розділ 2).

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, юридичні акти ЄС, постанови Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, спрямовані на нормативне регулювання управління побутовими відходами в Україні, а також відповідне законодавство зарубіжних держав.

Теоретичне засади дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних фахівців адміністративного та інших галузей права, зокрема: В. Б. Авер'янова, Т. Л. Антонової, В. М. Бевзенка, М. Беньо, Ю. П. Битяка, Г. Бребана, Ю. В. Ващенко, О. М. Гарилюка, В. В. Галунька, Ю. П. Гарячої, І. П. Голосніченка, І. С. Гриценка, С. Т. Гончарука, В. В. Джарти, Н. Ю. Задираки, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменка, О. О. Кравчука, Б. В. Малишева, В. М. Марчука, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, М. О. Назаренко, В. І. Олефіра, А. О. Оскірко, Ф. Й. Пайне, І. В. Патерила, Є. В. Петрова, О. С. Проневича, К. М. Рудой, О. П. Світличного, О. Ф. Скаун, М. В. Сокіряна, С. Г. Стеценка, М. В. Федунь, Ю. В. Фоміна, Т. І. Фулей, К. Хаас, В. Г. Чорної, А. М. Школик, Р. Штобера, Ф. П. Шульженка та інших.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні самостійним комплексним монографічним дослідженням адміністративно-правового аспекту управління побутовими відходами в Україні. У роботі обґрунтовано низку концептуальних положень, узагальнень та висновків, які відповідають критеріям наукової новизни:

вперше:

- обґрунтована необхідність заміни втіленої на рівні законодавства України концепції «поводження з побутовими відходами» на європейсько орієнтовану концепцію «управління побутовими відходами», яка передбачає спрямування такого управління на потреби економіки замкненого циклу та системного запровадження концепції «людиноцентризму» під час здійснення відповідної функції публічної адміністрації;

- сформульовано авторське визначення категорії «публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні». Доведено, що ця категорія не може зводитися до підміни існуючої категорії «поводження з побутовими відходами». Публічне адміністрування у сфері управління побутовими відходами – це функція публічної адміністрації України, спрямована на управління діяльністю суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами, та управління побутовими відходами як публічним майном з метою забезпечення прав, свобод та публічних інтересів приватних осіб у цій сфері;

- обґрунтовано, що публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні реалізується через державне, республіканське, муніципальне та делеговане публічне адміністрування. Загальний об'єкт публічного адміністрування – сфера управління побутовими відходами в Україні, яка зазнає впливу з боку публічної адміністрації. Видовими об'єктами публічного адміністрування є: а) діяльність суб'єктів права, пов'язана із операціями з побутовими відходами,

та б) управління побутовими відходами як публічним майном (матеріальним ресурсом);

– отримали подальшого розвитку теоретичні положення про юридичну природу норм права, які регламентують публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Обґрунтовано, що з'ясування зазначеного питання має здійснюватися крізь призму теорії поділу права на приватне та публічне. На підставі цього зроблено висновок, що суспільні відносини, які виникають з приводу реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, регулюються нормами саме адміністративного права України. Ця обставина передбачає об'єднання відповідних норм у цілісне правове утворення в межах Особливого адміністративного права – екоресурсне право України;

– сформульовано авторське визначення екоресурсного права України як системи норм адміністративного права, що покликані регулювати здійснення публічного адміністрування діяльністю суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами та управління побутовими відходами як публічним майном;

– визначено місце екоресурсного права України у системі права України. Екоресурсне право України, будучи сформованим у межах системи адміністративного права, має усі його риси та особливості. Процес формування екоресурсного права України є логічним наслідком, з одного боку, визнання українськими вченими-правниками теорії поділу права на приватне та публічне як першооснови формування системи національного права, а з другого – подальшої диференціації норм Особливого адміністративного права, пов'язаної з формуванням у межах системи останнього нових галузей права, однією з яких, власне, і є екоресурсне право України;

– сформульовано завдання екоресурсного права України, які зводяться до: 1) конкретизації прав та свобод приватних осіб у сфері

публічного адміністрування побутовими відходами в Україні; 2) формування досконалих механізмів реалізації прав і свобод людини і громадянина у цій сфері; 3) уніфікації та закріплення на законодавчому рівні процедур прийняття юридичних актів суб'єктами публічної адміністрації України у сфері публічного адміністрування побутовими відходами в Україні; 4) удосконалення механізму юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації України у сфері публічного адміністрування побутовими відходами в Україні; 5) покращення механізмів контролю інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні; 6) ефективного управління державними, республіканськими та комунальними побутовими відходами як публічним майном;

- окреслено систему екоресурсного права України, яка включає взаємозв'язані писані та неписані правові норми, спрямовані на регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні за участю публічної адміністрації України, з однієї сторони, та приватних осіб й інститутів громадянського суспільства, з іншої сторони;

- обґрунтовано ідею про те, що публічні інтереси приватних осіб мають стати пріоритетними орієнтирами у здійсненні функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Публічний інтерес приватних осіб повинен стати імперативом, який має отримати пріоритетне значення для: а) публічної адміністрації під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та б) для суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами;

- доведено необхідність прийняття муніципальних стратегій управління побутовими відходами, які мають, з одного боку, стати

інструментом акумулювання потреб та публічних інтересів населення територіальних громад у сфері управління побутовими, а з другого боку – системою орієнтирів для муніципального управління побутовими відходами;

удосконалено:

- типологію приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями, які залучені до здійснення операцій з побутовими відходами через запровадження їх поділу за європейським зразком на: збирачів відходів, перевізників відходів, утримувачів відходів, брокерів та дилерів;

- доктринальне розуміння системи принципів публічного адміністрування побутовими відходами в Україні. Вона має включати: 1) галузеві принципи адміністративного права: а) принципи Загального адміністративного права; б) принципи належного врядування; 2) спеціальні принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами;

- наукові положення про систему інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні за рахунок залучення таких інструментів, як: адміністративний договір, плани, інформаційні акти тощо;

- теоретичні положення щодо інституту адміністративної відповідальності у механізмі управління побутовими відходами в Україні. Заходи адміністративної відповідальності мають забезпечити захист приватних осіб від дій та рішень суб'єктів владних повноважень у цій сфері. Тому запропоновано низку складів адміністративних правопорушень, які спрямовані на притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців суб'єктів за адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні;

- пропозиції щодо необхідності запровадження в Україні сертифікату на здійснення операцій з побутовими відходами як єдиного дозвільного

документа, який би надавав суб'єкту господарювання право на здійснення однієї чи декількох операцій з побутовими відходами;

дістали подальшого розвитку:

- висновки щодо необхідності прийняття Закону України «Про економіку замкненого циклу», який поряд із реформованим Законом України «Про відходи» має стати юридичною основою запровадження в Україні публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами європейського зразка;

- положення щодо необхідності створення окремої Національної програми попередження утворення побутових відходів в Україні на 2019–2024 роки як інструменту втілення завдання публічної адміністрації України щодо попередження утворення побутових відходів в Україні;

- ознаки приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень, які залучені до управління побутовими відходами, зокрема: а) приватні особи набувають статусу суб'єктів делегованих повноважень за власним бажанням, тобто такий статус не може бути наданий їм примусово; б) реалізуючи делеговані повноваження, приватна особа має поєднувати власні (приватні) та публічні інтереси при обов'язковому пріоритеті останніх над першими; в) офіційні суб'єкти публічної адміністрації (органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування) здійснюють контроль за діяльністю приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень в частині делегованих їм повноважень;

- напрями розвитку теорії та практики публічного адміністрування сфери управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Ними повинні стати: 1) пріоритетом управління побутовими відходами в Україні має бути утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина у цій сфері; 2) максимальне врахування публічних інтересів приватних осіб щодо управління побутовими відходами; 3) залучення приватних осіб до реалізації

функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в якості суб'єктів делегованих повноважень; 4) управління державними, республіканськими, муніципальними побутовими відходами як публічним майном; 5) поглиблення взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства у цій сфері; 6) орієнтація публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні на мету і завдання економіки замкненого циклу.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні положення та висновки дисертаційної роботи можуть бути використані:

- у науково-дослідницькій сфері – при проведенні подальших досліджень проблем реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні;

- у навчальній діяльності – при підготовці підручників, навчальних посібників, розробленні лекційних курсів, навчальних програм, методичних комплексів із дисциплін: «Адміністративне право», «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування», «Правові засади комунікації у публічному адмініструванні», «Правові інструменти публічного адміністрування», «Публічне адміністрування на місцевому рівні». Факти офіційного використання окремих положень дисертації в навчальному процесі засвідчили: Юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Акт впровадження б/н від 10 вересня 2019 року); Університет сучасних знань (Акт впровадження б/н від 12 вересня 2019 року);

- у правотворчій діяльності – при підготовці нормативно-правових актів, які регулюють здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Пропозиції дисертанта були розглянуті: Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя (Акт впровадження результатів дослідження Кравченка М.Г. у

законотворчу діяльність № 04-29/15-887 від 14 квітня 2017 року; Акт впровадження результатів дослідження Кравченка М.Г. у законотворчу діяльність № 04-29/15-1250 від 7 червня 2017 року; Акт впровадження результатів дослідження Кравченка М.Г. у законотворчу діяльність № 04-29/15-1951 від 25 вересня 2017 року); Міністерством юстиції України (Акт впровадження результатів експертних досліджень № 10945/1.1/33-17 від 23 жовтня 2017 року); Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (Акт впровадження результатів експертних досліджень б/н від 5 травня 2018 року).

Апробація результатів дослідження. Висновки, положення і рекомендації, розроблені автором у процесі підготовки дисертаційного дослідження, обговорювалися та висвітлювалися у доповідях на наукових міжнародних конференціях та науково-практичних круглих столах, зокрема: Міжнародній науковій конференції «Актуальні питання державотворення в Україні» (м. Київ, 20 травня 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 18–19 березня 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 21–22 жовтня 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки» (м. Київ, 11–12 листопада 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (м. Київ, 9–10 грудня 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 16–17 грудня 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Сучасні виклики українського права в контексті європейської інтеграції» (м. Київ, 3 червень 2016 року); Міжнародній науковій конференції «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права»

(м. Львів, 17–18 березня 2017 року); Міжнародній науковій конференції «Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2017 року); Międzynarodowa konferencja naukowo-praktyczna «Rozwój regulacji prawnej w Europie Wschodniej: doświadczenia Polski i Ukrainy» (Sandomierz, Polska, 27–28 styczeń 2017 r.); Міжнародній науковій конференції «Людина і закон: публічно-правовий вимір» (м. Дніпро, 6–7 жовтня 2017 року); Науково-практичному круглому столі «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (м. Київ, 6 червня 2017 року); Міжнародній науковій конференції «Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених» (м. Київ, 19 травня 2017 року); Міжнародній науковій конференції «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 17–18 березня 2017 року); Міжнародній науковій конференції «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (м. Київ, 8 червня 2018 року); International scientific-practical conference «The development of legal sciences: problems and solutions» (Kaunas, Lithuania, April 27–28, 2018).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження висвітлено у 44 наукових працях: одній монографії, одному розділі у зарубіжній колективній монографії, 26 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, 19 з яких індексуються у міжнародних науко-метричних базах, 6 публікаціях у закордонних виданнях з наукового напрямку, за яким підготовлено дисертацію та у 16 матеріалах і тезах доповідей на наукових міжнародних конференціях та науково-практичних круглих столах.

Структура й обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, змісту, вступу, п'яти розділів, логічно об'єднаних у сімнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 575 сторінок, з них основного тексту – 473 сторінки. Список використаних джерел налічує 490 найменувань і займає 64 сторінки. Додатки розміщено на 17 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЇ «УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ»

1.1 Побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави

Говорячи про побутові відходи, необхідно зазначити, що вони нерозривно пов'язані із суспільством і державою. Адже у результаті свого функціонування будь-яка держава, будь-яке суспільство утворюють різні види відходів, і у тому числі й побутові. Отже, побутові відходи є неминучим результатом функціонування суспільства і держави. Водночас, чим розвиненіша держава, чим більша чисельність її населення, тим більша кількість відходів утворюється, у тому числі і побутових. Саме тому питання управління побутовими відходами є таким, яке буде існувати доти, доки існує саме людство.

Перед тим, як перейти до аналізу питання про об'єкти публічного адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно зробити декілька попередніх зауважень.

По-перше, тематика, пов'язана із відходами, традиційно для вітчизняної юридичної науки розглядається із еколого-правової позиції. Суспільні відносини, які виникають навколо побутових відходів в Україні, традиційно становлять об'єкт інтересу науки екологічного права [86, с. 16]. У зв'язку із цим, окремі автори відносять Закон України «Про відходи» від 05 березня 1998 року № 187/98-ВР [246], який є нормативною основою публічного адміністрування сферою управління відходами в Україні саме до джерел екологічного права України [22, с. 14].

На наш погляд, такий підхід є недоцільним, зважаючи на необхідність розмежування джерел галузі права та джерел галузі законодавства.

Очевидно, що ці категорії не є і не можуть бути тотожними. На сьогодні, у системі законодавства України існує небагато прикладів нормативно-правових актів, які можна чітко віднести до джерел лише однієї галузі права. Наприклад, Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року № 2341-III [165], який є джерелом виключно кримінального права України. Значна ж кількість нормативно-правових актів містить норми різних галузей права. Зокрема, Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV [414], незважаючи на те, що є базовим кодексом приватного права, містить також публічно-правові норми. Наприклад, ст. 21 «Визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» [414]. Це наочно демонструє помилковість позиціонування окремого нормативно-правового акта виключно як джерела однієї галузі права.

Аналогічна ситуація із Законом України «Про відходи» [246], який містить норми більше ніж однієї галузі права, у тому числі й адміністративно-правові. При цьому значна частина норм цього Закону України присвячена регулюванню публічного адміністрування різними видами відходів в Україні. Якщо говорити про публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, то норми адміністративного права, які містяться у Законі України «Про відходи» [246], визначають: перелік суб'єктів публічної адміністрації, залучених до публічного адміністрування цією сферою; принципи їхньої діяльності у цій сфері; окреслюють види інструментів їх діяльності у сфері управління побутовими відходами в Україні; порядок їх взаємодії з приватними особами та інститутами громадянського суспільства; порядок управління побутовими відходами як публічним майном тощо. Зважаючи на це, можна зробити висновок про те, що більшість із норм, які містяться у цьому Законі України, є саме адміністративно-правовими і входять до предмета саме адміністративного права України.

По-друге, активно використовувати категорію «управління» щодо сфери побутових відходів в Україні почали після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [402]. Так, п. «е» ст. 361 цієї Угоди визначає сферу адаптації законодавства України до законодавства ЄС як «управління відходами та ресурсами» [402]. Маємо відзначити, що базовий Закон України «Про відходи» [246] також використовував цю категорію починаючи з часу свого прийняття у 1998 році. Категорія «управління відходами» використовувалася у ч.3 ст. 9 цього Закону [246]. Однак, вона залишалася поза увагою як науковців, так і практиків.

На сьогодні, базовий Закон України «Про відходи» [246] оперує іншою категорією, якою є категорія «поводження з відходами». У ст. 1 цього Закону України закріплено нормативне визначення категорії «поводження з відходами», яке розглядається як дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [246].

Така різниця у підходах у вітчизняному законодавстві та законодавстві ЄС звичайно породила інтерес до співвідношення цих категорій. Однак чіткого пояснення щодо співвідношення цих термінів у вітчизняній науковій літературі наразі немає. Як видно із дисертаційних досліджень останніх років, присвячених адміністративно-правовому регулюванню поведження з відходами в Україні, вони оперують саме категорією «поводження з відходами» як базовою [19, 45, 215, 381]. Хоча є певні спроби використовувати також категорію «управління відходами» [381, с. 4], не пояснюючи її змістового наповнення.

Отже, існує необхідність вирішити проблему співвідношення цих категорій та насамперед з'ясувати, що ж, власне, ми маємо розуміти під категорією «управління відходами».

Почнемо з того, що є більшою мірою нам відомим, а саме із категорії «поводження з відходами». Ця категорія запозичена у законодавство України із законодавства інших пострадянських республік. Так, на думку спеціалістів, термін «поводження з відходами» запозичено із російської термінології та законодавства Російської Федерації терміном «обращение с отходами» [103, с. 63]. І дійсно, у ст. 1 Федерального закону РФ «Об отходах производства и потребления» від 24 червня 1998 року № 89-ФЗ є нормативне визначення категорії «обращение с отходами», яку визначають як діяльність зі збирання, накопичення, транспортування, оброблення, утилізації, знешкодження, розміщення відходів [406]. Схожа позиція закріплена у Законі Республіки Білорусь «Об обращении с отходами» від 20 липня 2007 року № 271-3, у п. 13 ст. 1 якого міститься нормативне визначення категорії «обращение с отходами», яке розглядається як діяльність, пов'язана із утворенням відходів, їх збиранням, поділом за видами відходів, видаленням, зберіганням, захороненням, перевезенням, знешкодженням, використанням відходів і (або) підготовкою їх до використання [98].

Як ми бачимо із наведених прикладів, сутність категорії «поводження з відходами», яка отримала нормативне закріплення у законодавстві пострадянських країн та, у тому числі, в Україні, визначає цю категорію як сукупність операцій з відходами, зокрема щодо їх збирання, сортування, зберігання, оброблення, знешкодження та утилізації.

Принципово інший підхід ми можемо побачити у законодавстві ЄС та законодавстві країн-членів ЄС. Для того, щоб зрозуміти його суть, замало буде звернутися до аналізу Директиви Європейського Парламенту та Ради 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив, яка містить визначення категорії «управління відходами» як збір,

перевезення, утилізація та ліквідація відходів, включаючи нагляд за цими операціями та догляд за місцями захоронення відходів, включаючи дії брокерів чи дилерів[75]. Необхідно піти далі та звернутися до законодавства країн-членів ЄС, у яких управління відходами є реальністю, а не теоретичною конструкцією, як це має місце в Україні. Ми пропонуємо звернутися до законодавства з управління відходами ФРН, яка є не тільки європейським лідером у сфері управління відходами, а й побудувала власне законодавство про управління відходами у чіткій відповідності до Директив та Регламентів ЄС. Основу федерального законодавства Німеччини про управління становить *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453]. Цей Федеральний закон є інструментом реалізації у Німеччині завдань економіки замкненого циклу, зокрема: запобігання утворенню відходів; їх ефективного використання в якості ресурсів; екологічно безпечного вилучення цінних матеріалів із відходів [486, р. 8]. Більш детально про економіку замкненого циклу ми поговоримо у підрозділі 5.2. цієї роботи. Проте це не заважає нам визначити основне – управління відходами у Німеччині є інструментом досягнення цілей економіки замкненого циклу.

Очевидно, якщо Україна прямує до європейських стандартів управління побутовими відходами то, вона має не лише констатувати існування європейської концепції «управління відходами», а й зробити ґрунтовне реформування публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами як функції публічної адміністрації України. На цю обставину ми звертали увагу у низці наших досліджень [142, 158].

На наш погляд, таке реформування передбачає запровадження в Україні публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, орієнтованого на потреби економіки замкненого циклу та системного запровадження концепції «людиноцентризму» при здійсненні відповідної функції публічної адміністрації України.

Щодо останнього напрямку реформування управління побутовими відходами в Україні, ми б хотіли звернутися до напрацювань Р.С. Мельника. Так, вчений справедливо звертає увагу на те, що ідеологія «людиноцентризму» або «людино-орієнтована» ідеологія полягає у тому, що держава має «служити» інтересам громадян, тобто діяти заради і в ім'я приватних осіб шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері [183, с. 157]. Цей обов'язок держави, на наш погляд, має реалізовуватися у будь-якій функції публічної адміністрації України, у тому числі й у функції щодо управління побутовими відходами. Інакше кажучи, реалізуючи цю функцію, публічна адміністрація, яка діє від імені держави, має забезпечувати насамперед утвердження прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні.

На наш погляд, управління побутовими відходами – це сфера публічного адміністрування. При визначені змістового наповнення цієї категорії ми пропонуємо виходити із наукової позиції Р.С. Мельника, який зазначає: «...під публічним адмініструванням слід розуміти форму діяльності розгалуженої системи суб'єктів, наділених адміністративними повноваженнями, спрямовану на застосування законів та інших видів нормативно-правових актів, з метою задоволення публічних інтересів в ім'я утвердження і забезпечення прав і свобод людини»[180, с. 38]. Ми також цілковито поділяємо наукову позицію вченого щодо того, що категорії «публічне адміністрування» та «публічне управління» є синонімами[180, с. 39].

Публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні реалізується через функцію публічної адміністрації України, спрямовану на управління діяльністю суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами, та управління побутовими відходами як публічним майном з метою забезпечення прав, свобод та публічних інтересів

приватних осіб у цій сфері. Вона є похідною від категорії вищого порядку, якою є категорія «управління відходами». Під останньою ми пропонуємо розуміти сукупність функцій публічної адміністрації України, що спрямовані на управління діяльністю суб'єктів права, які здійснюють операції з відходами та управління відходами як публічним майном з метою забезпечення прав, свобод, публічних інтересів приватних осіб та вирішення завдань економіки замкненого циклу. Таку дефініцію категорії «управління відходами» ми пропонуємо нормативно закріпити на рівні ст. 1 Закону України «Про відходи».

По-третє, побутові відходи ми пропонуємо розглядати як майно. Цю ідею було обґрунтовано у низці наших досліджень [143, 451, 452]. Маємо зазначити те, що побутові відходи традиційно вітчизняна наука та практика розглядає як фактор, який негативно впливає на стан навколишнього природного середовища. Такий висновок можна зробити, виходячи із аналізу положень Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [334]. У названому Законі України справедливо акцентується увага на тому, що поводження з побутовими відходами є гострою природоохоронною проблемою. Питомі показники утворення відходів у середньому становлять 220–250 кілограмів на рік на одну особу, а у великих містах досягають 330–380 кілограмів на рік відповідно. Тверді побутові відходи в основному захороняються на 4157 сміттєзвалищах і полігонах загальною площею близько 7,4 тисячі гектарів і лише близько 3,5 відсотка твердих побутових відходів спалюються на двох сміттєспалювальних заводах у містах Києві та Дніпропетровську. За розрахунками, близько 0,1 відсотка побутових відходів є небезпечними [334].

Як фактор, що негативно впливає на навколишнє природне середовище, будь-які відходи розглядає Закон України «Про відходи» [246]. Так, у ст. 1, яка присвячена визначенню основних термінів, підкреслюється,

що «відходи» – це будь-які речовини, матеріали і предмети, які утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [246]. Крім того, у цій же статті зазначеного Закону України сформульовано нормативне визначення категорії «побутові відходи». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про відходи» «побутові відходи» – це відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [246]. Аналіз нормативного визначення як загальної категорії «відходи», так і видової категорії «побутові відходи» у Законі України «Про відходи» [246] дає змогу стверджувати, що формулювання дефініцій категорій «відходи» та «побутові відходи» здійснено за допомогою описання матеріальних властивостей відходів, шляхів їх утворення та тих операцій, які здійснюються щодо них з метою визначення їх подальшої долі. Таке формулювання, вважаємо, є недосконалим та потребує доопрацювання [131].

При формулюванні визначення категорії «побутові відходи», на наш погляд, необхідно виходити із того, що на нормативному рівні, зокрема у ст. 8 Закону України «Про відходи», зазначено, що відходи є об'єктом права власності [246]. Очевидно те, що це положення стосується всіх відходів, у тому числі й побутових. Отже, побутові відходи мають власника, який має стосовно них визначені чинним законодавством повноваження, зокрема щодо володіння, користування та розпорядження ними. Ці повноваження власника побутових відходів прямо визначені у ч. 4. ст. 9 зазначеного Закону України.

Водночас сама категорія «відходи», що міститься у ст. 1 Закону України «Про відходи» [246], розглядає відносини власності на них лише до

моменту, коли власник вирішив позбутися відходів, має намір або повинен їх позбутися. Однак відносини власності на відходи як об'єкт права власності не припиняються після їх утворення і рішення власника про те, щоб їх позбутися як належного йому майна. Фактично, вони починають існувати у статусі відходів з цього моменту. Після того як суб'єкт, який утворив відходи, їх позбувається, у майна, яке набуває статусу відходів, з'являється новий власник, який визначається відповідно до Закону України «Про відходи» [246]. Це може бути або приватна особа, або територіальна громада, населення АР Крим та держава. При цьому зазначений Закон України не визначив окремих підстав для набуття права власності населенням АР Крим на побутові відходи, як він це зробив щодо територіальних громад та держави у ст. 9 Закону України «Про відходи» [246].

Інший підхід закріплений у Директиві 2008/98/ЄС «Про відходи» [75], яка розглядає усі групи відходів передусім в якості ресурсу. Так, зазначена Директива ЄС у п. 28 преамбули звертає увагу на те, що вона повинна сприяти наближенню ЄС до «суспільства утилізації», щоб уникати вироблення відходів, використовуючи їх як ресурси. Таким чином, із наведених положень Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» випливає те, що будь-які відходи – це ресурс, зокрема матеріальний. При цьому, враховуючи те, що така категорія, як матеріальний ресурс, широко не використовується у законодавстві України і має багато значень, краще замість неї застосувати звичну та розповсюджену у законодавстві України категорію, якою є «майно». Застосування саме цієї категорії замість категорії «ресурс» щодо відходів обумовлюється тим, що категорія «майно» повністю охоплює категорію «матеріальний ресурс». Нормативне визначення цієї категорії закріплене у ч. 1 ст. 190 ЦК України [414]. Майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки.

Отже, ми пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону України «Про відходи» [246] (визначення основних термінів), зокрема визначити категорію «відходи», яку викласти у наступному формулюванні: «відходи» – будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення, та є майном, право власності на яке реалізуються у порядку, визначеному законодавством.

Що ж стосується похідної категорії «побутові відходи» від категорії «відходи», то її формулювання також має бути вдосконаленим. На сьогодні, як ми зазначали раніше, нормативне визначення цієї категорії закріплене у ст. 1 Закону України «Про відходи» [246]. У науковій літературі були пропозиції щодо зміни цієї дефініції побутових відходів. Цікавою є пропозиція В. О. Юрескул. Так, вчена пропонує виокремити дві категорії: побутові відходи та вторинні ресурси побутового походження (вторинну сировину у складі побутових відходів). Під вторинними ресурсами побутового походження дослідниця пропонує розуміти матеріали, предмети та речовини, що утворилися в процесі життя, надання послуг та невиробничої діяльності людини, функціонування домашніх біологічних істот, щодо яких у даний час в Україні існують відповідні технології та виробничо-технологічні і/або економічні передумови для утилізації та переробки, які мають збиратися окремо за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України [426, с. 5]. Побутові ж відходи В. О. Юрескул пропонує розглядати як різновид відходів, що утворюються в процесі життя, надання послуг та невиробничої діяльності людини, функціонування домашніх біологічних істот, які не віднесено до вторинних ресурсів побутового походження [426, с. 5].

На наш погляд, ця пропозиція хоча і є цікавою, адже передбачає виокремлення цінних ресурсів із загальної маси побутових відходів, однак

має певні проблеми реалізації на практиці. Так, наприклад, у цих формулюваннях вчена використовує багато досить широких за змістом категорій, таких як: «утворюються в процесі життя», «функціонування домашніх біологічних істот», «надання послуг». Як розуміти ці категорії? Адже сама В. О. Юрескул зазначає, що до побутових відходів не належать, наприклад, відходи будівельних робіт, відходи від надання послуг з охорони здоров'я людей та ін. [426, с. 10].

Вважаємо, що охопити в межах однієї дефініції досить розрізнену за своїми властивостями групу побутових відходів неможливо. Адже до побутових відходів належить, наприклад: склобій, картон, гума, ПЕТ пляшки, вироби з пластмаси, відходи деревини тощо. Тому ми пропонуємо створити Державний електронний реєстр побутових відходів України. Фактично, це база даних, куди можна буде внести інформацію про всі види відходів, які належать до побутових відходів. Вести цей Реєстр має Мінрегіон України як профільне міністерство, яке на підставі ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи» формує та реалізує державну політику у сфері поводження з побутовими відходами [246].

Цей перелік має замінити в цій частині досить об'ємний та розрізнений за своїм змістом Класифікатор відходів ДК 005-96 [108].

Таким чином, ми пропонуємо розуміти побутові відходи як відходи, які входять до переліку, закріпленого у Державному реєстрі побутових відходів України. Саме таку дефініцію побутових відходів, на наш погляд, необхідно визначити у ст. 1 Закону України «Про відходи».

Якщо певним чином узагальнити викладене, то можна зробити наступні проміжні висновки: побутові відходи є, по-перше, різновидом відходів; по-друге, майном (публічним або приватним) залежно від того, хто є їх власником; по-третє, мають входити до переліку, визначеного Державним реєстром побутових відходів України, який має бути створений і має вестися Мінрегіоном України.

Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні передбачає публічне управління не тільки діяльністю, головним чином, приватних осіб у цій сфері, а й управління побутовими відходами як публічним майном. Під категорією «побутові відходами як публічне майно» ми пропонуємо розуміти державні, республіканські та муніципальні побутові відходи, тобто такі, які є власністю: держави, населення АР Крим та окремих територіальних громад. Управління таким майном, на наш погляд, є напрямом реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами. Цей обов'язок прямо покладений на Кабінет Міністрів України, який відповідно до ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» [246] здійснює управління відходами, що знаходяться на території України і не мають власника або власник яких невідомий, крім відходів, які належать територіальним громадам. Водночас механізм реалізації цього обов'язку Кабінету Міністрів України чітко не визначено у законодавстві України.

У зв'язку із цим необхідно, на наш погляд, зробити декілька загальних зауважень. Маємо зазначити те, що як нормативне регулювання, так і теоретичне осмислення приватного та публічного майна в Україні розвинуті непропорційно [452, с. 69-71]. Так, наприклад, вчення про приватне майно отримало значно вищий ступінь розвитку порівняно із вченням про публічне майно. У зв'язку із цим нормативне регулювання правового режиму приватного майна в Україні знаходиться на значно вищому рівні, ніж правове регулювання правового режиму публічного майна. Причиною цього, на наш погляд, є, з одного боку, підвищений інтерес приватних осіб до досліджень приватноправового регулювання виникнення, зміни та припинення режиму приватного майна, а, з другого боку, наявність достатньої кількості наукових досліджень, які допомагають сформувати цілісне вчення про приватне майно, що знаходить своє відображення у нормативних актах, які регулюють суспільні відносини, що виникають з приводу приватного майна. Що ж

стосується публічного майна, то вчення про нього знаходиться на стадії формування. Нормативне регулювання режиму публічного майна в Україні не має системного, цілісного характеру.

До джерел права, які містять норми публічного права і присвячені правовому режиму публічного майна, ми віднесемо Конституцію України, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 року № 185-V, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (далі – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») [119, 330, 350] та ін. Спеціальним законом, який визначає статус відходів як публічного майна, є Закон України «Про відходи» [246].

Порівнюючи правове регулювання режиму приватного та публічного майна в Україні, ми можемо зазначити, що у правовому регулюванні публічного майна відсутній нормативний акт, який би став юридичною основою регулювання правового режиму цього виду майна. Звісно, існує Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [350], але його регулятивний вплив розповсюджується на суспільні відносини, які виникають лише навколо одного із різновидів публічного майна, зокрема державного. Правове ж регулювання правового режиму республіканського, муніципального майна та об'єктів права власності Українського народу «розпорошене» по законодавству України, що ускладнює з'ясування порядку набуття, зміни та припинення правового режиму республіканського, муніципального публічного майна та об'єктів права власності Українського народу. Що ж стосується приватного майна, то тут базове регулювання правового режиму приватного майна здійснюється за рахунок низки кодексів, зокрема ЦК України, СК України, ГК України [414, 378, 55] та низки інших нормативно-правових актів, які визначають не лише порядок набуття, зміни та припинення режиму приватного майна, а й надають його власнику широкий спектр інструментів, за допомогою яких він має

можливість визначати подальшу долю такого майна. У цій частині йдеться про цивільно-правові договори, спадкування та ін.

Важливо також звернути увагу на те, що законодавство України, здійснюючи правове регулювання правового режиму приватного майна Цивільним кодексом України, створило хибне уявлення про те, що цивільно-правове регулювання є загальною частиною для правового регулювання будь-якого виду майна. Спробуємо пояснити цю тезу конкретніше. Так, ст. 190 ЦК України [414] містить нормативне визначення категорії «майно», під яким розуміє окрему річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Доцільно згадати також те, що ЦК України замінив Закон України «Про власність» [247], норми якого були присвячені не тільки приватноправовим відносинам щодо об'єктів права власності, а й публічно-правовим. Принциповим моментом у цьому контексті є те, що ЦК України закріпив нормативне визначення не категорії «приватне майно», а категорії «майно» в цілому. Ця обставина має суттєве значення, адже ЦК України побудований саме на приватноправовому вченні про майно, він є базовим правовим джерелом саме приватного права, а не публічного. Таким чином, правильніше було б нормативно закріпити у ст. 190 ЦК України саме категорію «приватне майно» [414]. При цьому варто звернути увагу на те, що категорія «публічне майно» у законодавстві України відсутня. Отже, категорія «майно», визначена у ЦК України, за логікою законодавства України охоплює як приватне, так і публічне майно, а цивільно-правове регулювання застосовується не тільки до приватноправових відносин, а й у випадках прямо не заборонених законом до публічно-правових. Саме тому варто чітко визначити межі втручання приватноправового регулювання у суспільні відносини, які виникають з приводу публічного майна. На наш погляд, при вирішенні цього питання необхідно виходити із наступного – за загальним правилом, визначеним у ч. 2 ст. 1 ЦК України, до майнових відносин, заснованих, зокрема, на адміністративному підпорядкуванні або

іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлене законом [414]. Отже, юридичною основою правового режиму публічного майна є саме адміністративне право. При цьому це не виключає факультативного застосування приватного права при регулюванні суспільних відносин з приводу публічного майна. Якщо подивитись на цю ситуацію з позиції правового регулювання суспільних відносин з приводу відходів як публічного майна, то таке регулювання буде мати наступний вигляд. Спеціальним Законом України «Про відходи» [246] визначено: перелік відходів, які мають статус публічного майна; підстави набуття права власності на такі відходи; права і обов'язки суб'єктів публічної адміністрації щодо такого майна. Проте інструменти розпорядження таким публічним майном, наприклад за рахунок укладення цивільно-правових договорів, спрямованих на продаж ресурсо-цінних відходів, регламентуються нормами приватного права, зокрема ЦК України.

Варто окремо звернути увагу на недосконалість окремих положень Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [350]. Так, ст. 3 зазначеного Закону України визначає перелік об'єктів управління державної власності. Однією із категорій таких об'єктів є безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду. Незрозуміло тільки, чому, формулюючи наповнення цієї категорії майна, зазначений Закон України обмежив її лише тим безхазяйним майном, яке переходить державі у зв'язку із рішенням суду? Як бути із безхазяйним майном, яке стає об'єктом управління держави за законом? У цьому разі йдеться про побутові відходи. Саме тому ми пропонуємо внести зміни до абзацу 10 частини першої ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [350], зокрема, викласти її у наступному формулюванні: «об'єктом управління державної власності є безхазяйне та

конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду або за законом».

По-четверте, аналіз законодавства України про відходи, зокрема базового Закону України «Про відходи» [246], дає змогу стверджувати, що у ньому відсутнє диференційоване регулювання публічного адміністрування окремими видами відходів, у тому числі й побутовими відходами. Саме тому були пропозиції створити спеціальний Закон України, який би здійснював окреме правове регулювання щодо побутових відходів в Україні. Так, В. О. Юрескул пропонувала прийняти спеціальний Закон України «Про побутові відходи та вторинні ресурси побутового походження» [426, с. 5]. Ця пропозиція досить цікава, адже диференційоване правове регулювання є зручнішим для суб'єктів правовідносин, які виникають з приводу побутових відходів в Україні. Водночас ми маємо виходити із існуючого, а не бажаного правового регулювання цих суспільних відносин.

Завершивши із загальними зауваженнями, ми пропонуємо перейти, безпосередньо, до відповіді на питання про побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави.

Точкою відліку у цьому випадку є те, що сфера управління побутовими відходами в Україні є об'єктом публічного адміністрування. Публічне адміністрування названою сферою, по-перше, здійснюється через окрему функцію публічної адміністрації України та, по-друге, регулюється нормами адміністративного права, а отже, входить до предмету цієї галузі права.

Такий підхід, цілком узгоджується із виробленими у науці адміністративного права поглядами щодо предмету цієї галузі права. Йдеться, зокрема, про те, що публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами належить до предмету адміністративного права. Аналіз наукової літератури адміністративно-правового спрямування дає можливість стверджувати те, що існують різні погляди стосовно того на, яких рівнях здійснюється публічне адміністрування, що регулюється

нормами адміністративного права. Так, Ю. П. Битяк, визначаючи предмет адміністративного права України, розглядає його як широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функції державного управління, з приводу виконавчої та розпорядчої діяльності [30, с. 22]. Таке визначення адміністративного права України обмежує сферу його регулювання виключно державним управлінням.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко вважають те, що до предмета адміністративного права України належить сукупність правових відносин, що виникають у сфері публічного (державного і громадського) управління [114, с. 34].

В. Б. Авер'янов переконаний, що під предметом адміністративного права необхідно розуміти управлінські відносини, проте не всі, а лише ті, які виникли у зв'язку із виконанням органами публічної, насамперед державної влади, своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Особливістю вказаних відносин, зазначає автор, є те, що вони виникають лише внаслідок владної діяльності, діяльності від імені держави; в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган. Означені відносини виникають у різних сферах державного управління: економічній, соціальній, політичній, але всі вони поєднані захистом публічного інтересу [2, с. 81].

Однак, на сьогодні, слухними є також зауваження О. А. Моргунова про те, що адміністративне право України та адміністративне право, яке існувало за радянської доби відрізняються. Трансформаційні перетворення, які відбулися в Україні за доби незалежності вплинули також на предмет адміністративного права. Саме тому поряд із суто управлінськими відносинами до його складу входять публічно-сервісні адміністративні відносини [195, с. 88, 89].

Отже, якщо певним чином узагальнити наведене то, можна дійти висновку про те, що державне публічне адміністрування належить до предмету адміністративного права.

Звичайно, поряд із державним публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами в Україні можна виокремити і інші рівні публічного адміністрування. Наступним, рівнем публічного адміністрування названою сферою є муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами. На сьогодні, державне публічне адміністрування суттєво звужене за рахунок передання доволі значного обсягу управлінської діяльності на виконання органам місцевого самоврядування [195, с. 39]. У зв'язку із цим є підстави поряд із державним публічним адмініструванням виокремлювати також муніципальне публічне адміністрування, яке, на думку Р. С. Мельника, також регулюється нормами адміністративного права України [176, с. 31–36]. Ми цілковито поділяємо і підтримуємо цю наукову позицію вченого. Адже органи місцевого самоврядування в Україні також виконують публічні функції, які часто тотожні із функціями органів виконавчої влади. Крім випадків, коли законодавство обмежує залучення органів місцевого самоврядування до реалізації публічних функцій. Наприклад, функція охорони правопорядку; оборони країни; зовнішньополітична функція тощо. При цьому під час виконання таких публічних функцій органи місцевого самоврядування виступають у відносинах із приватними особами та їх об'єднаннями не на засадах рівності сторін, а як суб'єкти владних повноважень. Відповідно, такі відносини регулюються нормами публічного, а не приватного права, зокрема адміністративного права. Отже, можна говорити про те, що публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні здійснюється через державне та муніципальне публічне адміністрування.

До видів публічного адміністрування, яке також регламентується нормами адміністративного права України, ми також маємо віднести публічне адміністрування, яке здійснюється органами влади АР Крим. На жаль, сама Конституція України часто не виокремлює органи влади

АР Крим у самостійну категорію, об'єднуючи їх у єдину групу із органами місцевого самоврядування. Це можна побачити, наприклад, у ч. 2 ст. 19 Основного Закону, де зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [119]. Як видно із цього прикладу, органи влади АР Крим не виокремлюються в окрему категорію. Хоча очевидним є те, що ототожнення органів влади АР Крим та органів місцевого самоврядування України неможливе. Органи влади АР Крим мають окремі управлінські повноваження, які прямо закріплені у ст. 19 Закону України «Про відходи» [246]. При цьому органи влади АР Крим не можна віднести ні до органів державної влади, ні до органів місцевого самоврядування. Враховуючи це, необхідно виокремити їх управлінський вплив на такий об'єкт управління, як сфера управління побутовими відходами в Україні, у окремий вид управління, зокрема республіканське управління побутовими відходами.

Крім органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, до суб'єктів публічного адміністрування сфери управління побутовими відходами ми також віднесемо приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень. Юридичною підставою виокремлення цієї категорії суб'єктів управління є положення Кодексу адміністративного судочинства України від 06 червня 2005 року № 2747-IV [109]. Під суб'єктами делегованих повноважень ми маємо розуміти юридичних осіб приватного права та приватних осіб, яким передаються на виконання (делегуються) публічні функції [195, с. 36]. Нормативною основою цього виду управління побутовими відходами в Україні є п. «е» ст. 16 Закону України «Про відходи» [246]. Отже, можна виокремити ще один рівень публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні – делеговане публічне адміністрування.

Таким чином, можемо зробити проміжний висновок про те, що

нормами адміністративного права України визначається порядок реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами в Україні через державне, республіканське, муніципальне та делеговане публічне адміністрування цією сферою.

При цьому усі зазначені види публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні об'єднує те, що вони здійснюються на підставі норм саме адміністративного права України, а отже, і входять до його предмета. Таким чином, у предметі адміністративного права України мають бути виокремлені чотири основні сфери суспільних відносин, які регулюються нормами цієї галузі права:

1) суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері державного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні;

2) суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні;

3) суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні;

4) суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються у сфері делегованого публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Повертаючись до питання про об'єкт публічного адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні ми маємо відзначити, що замало буде вказати те, що ним є, власне, названа сфера. Необхідно йти далі і конкретизувати видові об'єкти публічного адміністрування.

Аналізуючи наукову літературу, можна виділити наступні підходи до розуміння категорії «об'єкт управління».

Так, В. В. Цветков зазначає, що з точки зору системного підходу таким об'єктом є все суспільство в цілому [371, с. 26].

Інші спеціалісти вважають, що таким об'єктом є усе суспільство в цілому, всі варіанти суспільних відносин, що розвиваються в ньому [16, с. 7].

О. Д. Крупчан підкреслює, що об'єктом управління є об'єкти, підпорядковані органам виконавчої влади, сектори державного управління, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства підвідомчі органам виконавчої влади [166, с. 36].

В. Я. Малиновський вважає, що об'єктом управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому сектори (галузі) державного управління [171, с. 167].

На думку О. О. Хорєва, об'єктом управління є об'єкт впливу [412].

Значна кількість позицій ставить нас перед проблемою вибору правильного підходу до розуміння видових об'єктів публічного адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні. На наш погляд, якщо загальним об'єктом публічного адміністрування буде, відповідно, сама сфера управління побутовими відходами в Україні, то видовими об'єктами мають бути окремі напрямки діяльності публічної адміністрації у межах її функцій з управління побутовими відходами в Україні. Ми переконані у тому, що такими видовими об'єктами є:

- діяльність суб'єктів права, пов'язана із операціями з побутовими відходами;
- управління побутовими відходами як публічним майном (матеріальним ресурсом).

Публічне адміністрування діяльністю суб'єктів права, пов'язаної із побутовими відходами в Україні, здійснюється за рахунок: 1) прямого управлінського впливу на суб'єктів права у сфері управління побутовими відходами через: формування тарифів на послуги з вивезення побутових

відходів; виявлення та облік безхазяйних побутових відходів; контроль за виконанням вимог законодавства України про відходи тощо;

2) опосередковано управлінського впливу у вигляді публічно-сервісної діяльності: видача дозволів та ліцензування діяльності, пов'язаної із побутовими відходами; надання послуг приватним особам з вивезення та видалення побутових відходів; інформування про вплив побутових відходів і місць чи об'єктів їх зберігання та видалення на стан навколишнього природного середовища і стан здоров'я людини тощо. Таким чином, підвидами такого об'єкта публічного адміністрування будуть окремі напрями діяльності публічної адміністрації щодо здійснення прямого та опосередкованого управлінського впливу.

Говорячи про другий видовий об'єкт публічного адміністрування, ми маємо вести мову про побутові відходи як публічне майно. Підвидами цього видового об'єкту у цьому разі будуть:

1) державні побутові відходи: а) побутові відходи, які утворюються на об'єктах державної власності; б) безхазяйні побутові відходи, які не належать іншим власникам і стають власністю держави на підставі закону;

2) побутові відходи, які утворені на території АР Крим (республіканські побутові відходи);

3) муніципальні (комунальні) побутові відходи: а) побутові відходи, які утворюються на об'єктах комунальної власності; б) безхазяйні побутові відходи, які утворилися на території відповідної територіальної громади і не мають власника або власник яких невідомий.

Враховуючи такий об'єктний склад публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, ми не можемо погодитися із науковою позицією О. М. Гаврилюка, який запропонував визначати побутові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання через адміністративно-правове регулювання поведінки з побутовими відходами. Вчений розуміє цю категорію як взаємопов'язану

систему способів впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, які застосовують уповноважені посадові особи державних органів влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою задоволення інтересів суспільства [46, с. 88]. Певним недоліком цього підходу є те, що поза межами адміністративно-правового регулювання управління побутовими відходами в Україні опинилася низка суб'єктів публічної адміністрації, зокрема: органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень. Крім того, вчений нічого не говорить про управління побутовими відходами як публічним майном, не визначає того, чи врегульована ця діяльність нормами адміністративного права України.

Продовжуючи характеристику об'єктів управління у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно зазначити, що ці два види об'єктів мають певні схожі і відмінні риси.

Спільним у таких об'єктах є:

- суб'єкти управління. Ними виступають суб'єкти публічної адміністрації України, зокрема: органи виконавчої влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень;

- сфера, в якій здійснюється таке управління. Йдеться про сферу управління побутовими відходами в Україні як складову сфери управління відходами в Україні.

Відмінними у такому управлінні є:

- зміст управління. Якщо говорити про управління побутовими відходами як майном, то змістом такого управління буде реалізація суб'єктами публічної адміністрації делегованих прав власника (держави, населення АР Крим, територіальних громад) щодо володіння, користування і розпорядження побутовими відходами як публічним майном. Якщо ж говорити про управління діяльністю суб'єктів права, пов'язаної із

побутовими відходами в Україні, то тут говоримо про визначення порядку взаємодії суб'єктів публічної адміністрації і приватних осіб та інститутів громадянського суспільства у цій сфері;

- мета управління. Головною метою як публічного адміністрування діяльністю суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні, так і управління побутовими відходами як публічним майном, має бути гарантування суб'єктами публічної адміністрації України прав і свобод людини і громадянина, реалізація яких здійснюється у сфері управління побутовими відходами в Україні та виконання завдань економіки замкненого циклу. Водночас це не виключає того, що управління побутовими відходами як публічним майном може мати додаткову мету, якою є визначення суб'єктом управління подальшої долі такого публічного майна, тобто він може його продати, утилізувати, здійснити інші операції стосовно таких побутових відходів або доручити здійснення операцій з таким майном суб'єкту делегованих повноважень.

1.2 Принципи та напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами

Приступаючи до аналізу принципів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, ми маємо звернути увагу на те, що існуючі на сьогодні принципи поводження з побутовими відходами у нашій країні лише частково відповідають системі принципів управління побутовими відходами у країнах-членах ЄС. Таким чином, у межах цього підрозділу роботи ми маємо, очевидно, спочатку окреслити ті принципи, які визначені на рівні законодавства України про відходи, а потім визначити систему принципів управління побутовими відходами, яка існує у країнах-членах ЄС.

Для того, щоб отримати правильне уявлення про принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, необхідно насамперед визначити те, що у сучасній юридичній науці розуміють під принципом права, які вимоги ставляться до нього.

На наш погляд, принципи права – це носії фундаментальних ідей, які пронизують як систему права у цілому, так і певні правові утворення (галузі права, підгалузі права, правові інститути), всі правовідносини, які виникають на підставі норм права у межах певних правових утворень та містять обов’язкову до виконання вимогу, адресовану до суб’єктів права.

У науковій літературі виділяються наступні ознаки, які властиві будь-якому принципу права:

- регулятивність [14, с. 289];
- нормативність [410, с. 39];
- об’єктивна обумовленість [174, с. 134];
- закріплення у формах права [410, с. 41];
- забезпеченість з боку держави та суспільства [410, с. 42];
- концентрованість [421, с. 35];
- засадничість [410, с. 42];
- імперативність [410, с. 43];
- високий рівень абстрагування [421, с. 34];
- стабільність [380, с. 44];
- системність [410, с. 45].

Названі ознаки принципів права мають універсальний характер та повинні визначати сутність будь-яких принципів права, у тому числі й принципів управління побутовими відходами в Україні.

Перелік принципів поводження з відходами в Україні на сьогодні нормативно закріплений у ст. 5 Закону України «Про відходи». Йдеться про наступні принципи:

- пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів;
- забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів;
- науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку [246].

Перелік принципів поводження з відходами отримує певне продовження у Розділі 2 Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року:

- посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку;
- врахування екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку;
- участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні й реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства;
- невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»;
- відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації;

- доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації;
- державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище [334].

Отже, наведену групу принципів ми можемо вважати нормативно визначеними принципами поводження з відходами, у тому числі побутовими, в Україні.

На наш погляд, наведений перелік принципів лише частково задовольняє потреби публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Ми вважаємо, що це обумовлено тим, що система принципів поводження з відходами, яка наразі існує в Україні, не спрямовує цю функцію публічної адміністрації України до досягнення: а) завдань економіки замкненого циклу; б) мети концепції «людиноцентризму» у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Грунтовне реформування функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні передбачає здійснення цієї функції на підставі: 1) галузевих принципів адміністративного права: а) принципів Загального адміністративного права; б) спеціальних принципів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Пропонуємо зупинитися на них детальніше. До загальних принципів адміністративного права ми віднесемо:

- принцип верховенства права. Цей принцип, як справедливо зазначається у доповіді «Верховенство права», схваленої Венеціанською комісією [40], є складною конструкцією, що має низку обов'язкових елементів, якими є: законність; юридична визначеність; заборона свавілля; доступ до незалежного та безстороннього суду; дотримання прав людини; заборона дискримінації та рівність перед законом;
- принцип ієрархічної вищості закону [1, с. 72–73; 185, с. 78–79]

- принцип заснованості на законі [1, с. 73–74; 185, с. 80–81].

До принципів належного врядування ми віднесемо:

- принцип використання повноважень з метою, з якою це повноваження надане [1, с. 74–76; 181, с. 55];
- принцип обґрунтованості [1, с. 74–76];
- принцип неупередженості [1, с. 74–76];
- принцип добросовісності [1, с. 74–76];
- принципи виваженості [1, с. 74–76];
- принцип пропорційності [1, с. 74–76; 181, с. 54];
- принцип участі в прийнятті рішень [1, с. 74–76];
- принцип своєчасності [1, с. 74–76];
- принцип прозорості [1, с. 74–76];
- принцип ефективності [1, с. 74–76; 181, с. 57];
- принципи підзвітності [1, с. 74–76].

Зазначені принципи мають стати основою для реалізації будь-якої функції публічної адміністрації України. Тому визначати їх виключно як принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні немає підстав.

Далі варто перейти до аналізу другої групи принципів, які властиві виключно для публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Йдеться про закріплені на рівні законодавства ЄС та законодавства країн-членів ЄС специфічні принципи управління відходами. Ми пропонуємо умовно називати цю групу принципів спеціальними принципами публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, на чому наголошували у окремих наших дослідженнях [147, 148].

Певне уявлення про ці принципи ми можемо отримати із аналізу Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» [75]. Йдеться про наступні принципи: 1) принцип ієрархії пріоритетів управління відходами; 2) принципи охорони довкілля; 3) принцип самодостатності; 4) принцип наближеності та ін. [75].

На наш погляд, аналізу положень цієї Директиви ЄС замало, аби отримати правильне уявлення про систему принципів управління відходами, які діють на рівні ЄС. Необхідно піти далі і звернутися як до законодавства країн-членів ЄС, так і до аналітичних звітів суб'єктів публічної адміністрації країн-членів ЄС. Ця обставина має суттєве значення, адже принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні є нерівноцінними. Одні із них мають пріоритетне значення, а інші – доповнюючу функцію.

Центральну роль у системі принципів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в країнах-членах ЄС відіграє принцип «ієрархії пріоритетів управління відходами». Фактично, він є комплексним принципом, який визначає ієрархією заходів, спрямованих на досягнення завдань економіки замкненого циклу. Саме тому він закріплений як на рівні п. 4.1 Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» [75], так і на рівні спеціальних законів країн-членів ЄС, наприклад, §6 Abfallhierarchie Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]; s. 14 Jätelaki (Закон про відходи Республіки Фінляндія) від 17 березня 2015 року [450].

При цьому, якщо говорити про Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] та систему публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині, яку ми вважаємо еталоном європейської моделі управління відходами, то необхідно зазначити, що нормативного закріплення на рівні §6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] одного цього принципу достатньо для того, щоб модель публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині була однією із найефективніших моделей у світі. Інакше кажучи, йдеться про те, що має значення не кількість нормативно визначених принципів управління побутовими відходами, а їх якість та ступінь реалізації на практиці. Очевидно, що на цю обставину необхідно зважати, визначаючи спеціальні

принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Сутність принципу ієрархії пріоритетів управління відходами зводиться до наступного: «У законодавстві та політиці із запобігання утворенню відходів та управління ними у першочерговому порядку слід застосовувати таку ієрархію відходів: (а) запобігання; (b) підготовка до повторного використання; (c) переробка; (d) інша утилізація, така як відновлення енергії; та (e) ліквідація» [75]. Фактично, цей принцип комплексно закріпив п'ять центральних ідей, які, власне, і скеровують увесь процес управління будь-яким видом відходів, у тому числі й побутовими. Кожна із цих ідей деталізується у спеціальних принципах або ідеях. Так, наприклад, у ФРН ідея запобігання утворенню відходів деталізується у таких ідеях, як: маловідходний дизайн продукту; повторне використання продуктів, а також продовження терміну їх використання; придбання населенням продуктів, які приводять до утворення малої кількості відходів; використання багаторазової упаковки та ін. [487, р. 18]. Все це поєднується із широкою інформаційною компанією, спрямованою на попередження утворення відходів.

Або візьмемо, наприклад, принцип підготовки до повторного використання. Він деталізується у принципі роздільного збирання побутових відходів, а також у принципі заборони змішування побутових відходів.

Детальніше про всі ці елементи пріоритетів управління відходами ми поговоримо у цьому підрозділі згодом, коли будемо розглядати напрями публічної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Варто звернути увагу на те, що наразі цей фундаментальний принцип управління відходами нормативно не визначений у Законі України «Про відходи». Очевидно, він має отримати своє нормативне закріплення на рівні цього Закону України. Адже запровадження європейської моделі публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні

неможливе без закріплення та реалізації на практиці принципу ієрархії пріоритетів управління відходами.

У другій частині цього підрозділу з'ясуємо напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами. На наш погляд, аналіз цього питання необхідно почати із з'ясування питання про співвідношення понять «управління побутовими відходами» та «державна політика у сфері управління побутовими відходами в Україні». Іншими словами, чи є ці категорії тотожними? Розпочнемо із категорії «державна політика». Маємо зазначити, що категорія державна політика активно використовується у науковій літературі та у національному законодавстві України. Аналізуючи законодавство України про відходи, можна наштотхнутися на значну кількість прикладів використання цього терміна. Наприклад, у Законі України «Про відходи» [246] він використовується у низці статей, наприклад, ст. ст. 22, 23, 23-1 та ін.; Законі України «Про управління об'єктами державної власності» – у ст. ст. 1, 5-2 та ін. [350]; постанові Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 06 жовтня 2005 року № 2967-IV [343]; Дорученні Президента України від 30 травня 2011 року «Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами» [424] та ін.

Водночас законодавчо категорія «державна політика» не визначена.

Саме тому ми маємо звернутися до напрацювань науковців з цього питання, аби з'ясувати, що ж ми маємо розуміти під державною політикою і, зокрема, у сфері управління побутовими відходами в Україні.

У зарубіжній науковій літературі державну політику розглядають як:

- процес регулювання життя суспільства через використання примусу, котрий певним чином упорядковує людську поведінку [32];
- дії державних органів (уряду) з метою вирішення певних суспільних проблем [218].

Серед вітчизняних дослідників існують думки про те, що державна політика – це політична діяльність держави та її органів, без якої неможливо задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства, їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного та громадського порядку, досягнення згоди і політичної інтегрованості суспільства [369].

На думку В. Романова, О. Рудика і Т. Брус, державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [374, с. 31–32].

В. Тертичка пропонує власну узагальнюючу дефініцію. З його погляду, державна політика – «це відносно стабільна організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інститутів, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [67].

Ми схильні підтримувати наукову позицію С. О. Мосьондза, який, досліджуючи державну політику у сфері науки в Україні, зазначає: «Державна політика у сфері науки – це стратегія і тактика взаємовідносин держави в особі уповноважених органів з інститутом науки з метою забезпечення інноваційно-технологічного розвитку країни» [197, с. 16]. Таким чином, у змісті будь-якої сфери державної політики можна виділити:

- стратегію, тобто перелік основних цілей, які необхідно досягти в процесі здійснення відповідного напрямку державної політики. Такі цілі у теорії державного управління отримали назву «стратегічні цілі»;
- тактика або тактичні заходи, тобто перелік заходів, які поступово ведуть до досягнення стратегічних цілей. Такі заходи конкретизуються у завданнях державної політики;
- мета державної політики. Центральна ідея або ціль, до досягнення якої прямує державна політика у відповідній сфері.

Усі зазначені складові державної політики можуть бути наповнені реальним змістом, якщо їх застосувати до сфери управління побутовими відходами в Україні.

Водночас перед тим, як визначити змістове наповнення цих компонентів державної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно зробити ще одне важливе уточнення. У англо-американській політико-правовій традиції загальною категорією для визначення політики, яку здійснює публічна адміністрація у відповідних сферах, є категорія (public policy) «публічна політика» [209, с. 77]. На наш погляд, саме категорія «публічна політика» має використовуватися як базова категорія в Україні для позначення тієї політики, яку здійснює публічна адміністрація країни у відповідній сфері. Доцільність саме цієї категорії виявляється у тому, що публічне управління, за рахунок якого і реалізується відповідний напрям публічної політики, здійснює не лише держава, а й інші суб'єкти публічної адміністрації: органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень. Отже, цілком логічно використовувати саме цю категорію як базову замість категорії «державна політика». Водночас використання категорії «публічна політика» не вихолощує роль і значення державної політики. Фактично, державна політика займає центральне місце у будь-якій сфері публічної політики. Саме вона є серцевиною і основним орієнтиром для формування програмних документів, які визначають плани дій на певний період інших, крім органів державної влади, суб'єктів публічної адміністрації України, зокрема: органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування. Якщо звернутися до конкретних прикладів, то можна навести Програму поводження з твердими побутовими відходами в Локачинському районі на 2017–2020 роки [357] або Програму поводження з твердими побутовими відходами на території Пустомитівської міської ради на 2017–2020 роки [359] тощо. Таким чином, не можна погодитися із ототожненням категорій «державна політика» та

(public policy) «публічна політика» [209, с. 77]. Державна політика є лише центральною складовою публічної політики.

Звичайно, можуть бути певні винятки, коли публічна політика та державна політика збігаються. Наприклад, правоохоронна сфера, адже реалізація цього напрямку політики покладається виключно на органи державної влади. Але це винятки, а не правило.

У західній політико-правовій традиції виокремлюється також інша категорія «публічне управління» (public management), яка тісно пов'язана із категорією «публічна політика» (public policy). Специфіку цього зв'язку В. Ребкало та В. Тертичка визначають таким чином: «...державне управління виступає як своєрідна форма політики і як засіб її практичного втілення в життя» [67]. Ми переконані у тому, що цей же зв'язок повною мірою поєднує публічну політику та публічне управління у будь-якій сфері з урахуванням тих застережень, які ми зробили вище. Інакше кажучи, публічне адміністрування, яке здійснює публічна адміністрація певною сферою, є засобом втілення в життя певного напрямку публічної політики. Тобто, управління сферою побутових відходів в Україні є засобом втілення в життя публічної, у тому числі й державної, політики у цій сфері.

Основними напрямками державної політики України у сфері поводження з відходами згідно зі ст. 5 Закону України «Про відходи» є:

- забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з ними;
- зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності;
- забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів;

- сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів;
- забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з ними;
- організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини;
- здійснення комплексу науково-технічних та маркетингових досліджень для виявлення і визначення ресурсної цінності відходів з метою їх ефективного використання;
- сприяння створенню об'єктів поводження з відходами;
- забезпечення соціального захисту працівників, зайнятих у сфері поводження з відходами;
- обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації;
- створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів шляхом запровадження соціально-економічних механізмів, спрямованих на заохочення утворювачів цих відходів до їх роздільного збирання;
- сприяння залученню недержавних інвестицій та інших позабюджетних джерел фінансування у сферу поводження з відходами [246].

Аналіз переліку напрямів державної політики у сфері поводження з відходами в Україні, які нормативно визначені у ст. 5 Закону України «Про відходи», фактично, виявляє всі вади законодавства України про відходи. На наш погляд, ці вади виявляються у тому, що, по-перше, в них чітко не відображена головна мета діяльності Української держави, яка визначена у ч. 2 ст. 3 Конституції України [119], по-друге, досить складно із наведеного

переліку напрямів державної політики України виокремити ті, які безпосередньо стосуються управління побутовими відходами в нашій країні. Вважаємо, що ця обставина ускладнює роботу публічної адміністрації щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, адже не зрозуміло, у чому конкретно виявляється їх завдання, які права і обов'язки вони мають у цій сфері. Заплутаність визначення напрямів державної політики щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні на рівні ст. 5 згаданого Закону України також ускладнює контроль з боку приватних осіб та інститутів громадянського суспільства за ефективністю реалізації відповідних напрямів державної політики.

Не внесла чіткості у цій частині Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347], яка на сьогодні є центральним, офіційним документом, що визначає мету, напрям і завдання управління відходами в Україні до 2030 року. Незважаючи на те, що у її структурі існує окремий підрозділ, який присвячений «управлінню побутовими відходами», проте заходи, які пропонуються здійснити відповідно до цієї Національної стратегії, є заплутаними, непослідовними.

На наш погляд, необхідно звернутися до досвіду країн-членів ЄС і визначити, які ж у них існують напрями управління побутовими відходами. Ми знову пропонуємо звернутися до досвіду Німеччини, зокрема до положень Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453].

У Німеччині напрями публічної політики у сфері управління побутовими відходами та принципи управління побутовими відходами перебувають у логічній єдності. Всі вони спрямовані на досягнення цілей економіки замкненого циклу та її завдань. Таким чином, напрями управління побутовими відходами та принципи управління побутовими відходами майже тотожні.

Основні напрями публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині втілені у принципі ієрархії пріоритетів управління відходами: (a) запобігання; (b) підготовка до повторного використання; (c) рециклінг; (d) інша утилізація, така як відновлення енергії, та (e) утилізація. Ця ідея втілена, як ми зазначали, у § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] та у п. 4.1 Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» [75].

Цей принцип і визначає конкретні напрями публічної політики у цій сфері у Німеччині. До них належать:

- запобігання утворенню побутових відходів. Фактично, цей напрям публічної політики є пріоритетним напрямом управління побутовими відходами у Німеччині та інших країнах-членах ЄС. У Німеччині створена спеціальна Федеральна програма Waste prevention programme (Програма попередження утворення відходів) [487], яка має своїм завданням попередження утворення або зведення до мінімуму утворення усіх видів відходів, у тому числі й побутових. Водночас в Україні існує лише загальне положення Закону України «Про відходи», який у п. «б» ст. 5 нормативно визначив принцип зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності [246]. Реальних же заходів, спрямованих на попередження утворення побутових відходів в Україні, немає;

- підготовка до повторного використання. У Німеччині цей напрям публічної політики також є важливою складовою управління побутовими відходами. Йдеться про систему заходів, спрямованих на підготовку побутових відходів до їх повторного використання у якості ресурсу. Наприклад, ст. 9 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] містить заборону змішування відходів, у тому числі побутових. Крім того, у Німеччині діє система роздільного збирання побутових відходів, яка є важливим кроком на шляху їх повторного використання. Що ж стосується України, то Закон України «Про відходи» у п. «і» ст. 5 містить вимогу щодо необхідності

створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів шляхом запровадження соціально-економічних механізмів, спрямованих на заохочення утворювачів цих відходів до їх роздільного збирання [246]. Завдання щодо запровадження та організації роздільного збирання побутових відходів покладено на: Кабінет Міністрів України згідно з п. «в» ст. 18; місцеві державні адміністрації згідно з п. «й» ст. 20 та органи місцевого самоврядування згідно з п. «в» ст. 21 Закону України «Про відходи» [246]. Водночас як заборона змішування відходів, так і система роздільного збирання побутових відходів в Україні є скоріше теорією ніж практикою;

- рециклінг або повторне використання побутових відходів. У Німеччині встановлюється низка заходів, спрямованих на рециклінг побутових відходів. Наприклад, йдеться про тару багаторазового використання, проектування рециклінгу продукції та товарів з позиції легкості їх демонтажу і вмісту забруднюючих речовин у таких товарах та продуктах [486, р. 10]. Наразі в Україні таких заходів немає;

- інша утилізація, така як відновлення енергії. Йдеться про використання побутових відходів як джерела відновлюваної енергії. Наприклад, побутові відходи, які розміщені на полігонах ТПВ, можуть бути джерелом біогазу або паливом для теплової електростанції. Відповідне управління побутовими відходами у Німеччині здійснює, наприклад, концерн E.ON [432], який є суб'єктом із делегованими повноваженнями та утилізує побутові відходи шляхом їх спалювання на сміттєспалювальних заводах. В Україні відповідний напрям управління побутовими відходами тільки зароджується. Адже на всю територію України функціонує лише один сміттєспалювальний завод (з двох існуючих), у той же час концерн E.ON володіє дев'ятьма;

- утилізація. Йдеться про виключний захід, який використовується стосовно не відновлюваних побутових відходів, тобто таких, які неможливо

ні повторно використати, ні використати як альтернативне джерело енергії. Їх, як правило, захоронюють на полігонах ТПВ.

Названі напрями управління побутовими відходами у Німеччині є достатньо конкретними та відповідають вимогам юридичних актів ЄС у сфері управління відходами. Ми переконані у тому, що вони можуть бути запозиченими до законодавства України про відходи та знайти своє відображення як у ст. 5 Закону України «Про відходи», як у контексті визначення напрямків публічної політики у сфері управління відходами, так і у Національній стратегії управління відходами до 2030 року як офіційному документі, який визначає стратегію і тактику реалізації відповідних напрямів публічної політики, зокрема у сфері управління побутовими відходами в Україні.

1.3 Правове та організаційне забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами

Сфера управління побутовими відходами є сферою, в якій реалізуються багатоманітні інтереси суб'єктів права. Так, свої інтереси у ній мають: держава, населення АР Крим, територіальні громади та приватні особи. Оскільки побутові відходи негативно впливають на довкілля планети, публічні певні інтереси щодо ефективного управління побутовими відходами має Європейський Союз як сусід України та світове співтовариство в цілому [145].

Говорячи про інтереси суб'єктів права у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми маємо на увазі не будь-які інтереси, а саме охоронювані законом інтереси суб'єктів права, які реалізуються виключно у правових формах на підставі приписів міжнародного права, права ЄС та законодавства України.

Незважаючи на суттєве значення законних інтересів суб'єктів права у сфері управління побутовими відходами в Україні, вони, як правило, залишаються поза увагою законодавства нашої країни. Це виявляється у тому, що вони комплексно не визначені і, як правило, нормативно не закріплені. Нез'ясованим залишається питання про правову та організаційну складову урахування публічних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами. На нашу думку, окреслені проблеми потребують окремого дослідження.

Аналіз питання про правове та організаційне забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, на наш погляд, необхідно почати із з'ясування того, що таке «інтерес»? З цього приводу можна зазначити наступне:

По-перше, категорія «інтерес» широко використовується у вітчизняному законодавстві України. Так, аналізуючи його приписи, можна побачити, що ця категорія застосовується для позначення різних видів інтересів суб'єктів права, наприклад:

- «інтереси держави» (ст. 26 БК України [35]);
- «інтереси суспільства» (ст. 5 Закону України «Про відходи» [246]);
- «інтереси населення АР Крим» (ст. 74 БК України [35]);
- «інтереси територіальної громади» (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330]);
- «інтереси громадян України та інших осіб, які проживають на території України» (ст. 11 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року [339]).

Наведені вище приклади із законодавства України, на наш погляд, з одного боку, свідчать про те, що вітчизняне законодавство безпосередньо прив'язує інтереси до певного носія, яким виступає суб'єкт права, а, з

другого боку, окреслюють перелік суб'єктів права, які й виступають носіями таких інтересів.

По-друге, категорію «інтерес» можна розглядати з багатьох позицій:

- з позиції етимології [1, с. 25; 373];
- з позиції психології [1, с. 25; 373];
- з позиції загальносоціального значення [1, с. 25; 373];
- з позиції права [373] та ін.

Наукові дослідження категорії «інтерес» дають змогу виділити декілька теорій, які пояснюють його суть та вплив на його носія. До таких теорій ми віднесемо:

- теорію зовнішніх обставин. Ця теорія пояснює причини виникнення будь-яких інтересів. Джерелом будь-якого інтересу, на думку представників цієї теорії, є потреба [221, с. 113]. Осмислюючи зв'язок між потребою та інтересом, О. А. Моргунов слушно зазначає, що потреба знаходиться у причинно-наслідковому зв'язку із інтересом [195, с. 22]. Тобто, інтерес є логічним наслідком певної потреби. Ми в цілому погоджуємося із цією теорією та пропозиціями вчених щодо тлумачення механізму зародження інтересу. Водночас інтерес, на наш погляд, повинен відповідати певним вимогам: 1) він має бути конкретизованим, а не абстрактним; 2) він має спонукати до конкретних дій його носія та інших суб'єктів права; 3) він не повинен нести соціальну шкоду, тобто не суперечити нормам права і законодавства, не завдавати шкоди об'єктам правової охорони;

- теорію внутрішнього чинника. Суть цієї теорії зводиться до того, що визначаються об'єктивні та суб'єктивні сторони інтересу. Інтерес, з позиції цієї теорії, є мотивом, який спонукає до певної діяльності [221, с. 113]. Говорячи про цю теорію, варто, на наш погляд, врахувати зауваження О. А. Моргунова, який слушно зазначає, що наявність інтересу та внутрішнього бажання не завжди призводить до певної діяльності [195];

- теорію взаємодії, суть якої полягає у тому, що інтерес виявляє себе лише у разі, якщо відповідний суб'єкт бере участь у різних суспільних відносинах, взаємодіє із іншими особами [25, с. 114; 26, с. 19]. На наш погляд, зазначена теорія є цілком слушною, адже інтерес, як правило, реалізується через взаємодію носія такого інтересу та інших суб'єктів права. Наприклад, публічний інтерес може реалізовуватися лише в результаті взаємодії суб'єктів права із обов'язковим залученням публічної адміністрації. Що ж стосується приватного інтересу, то він може бути реалізованим як самотійно носієм такого інтересу, наприклад, створення картини для задоволення індивідуальних естетичних потреб, так і шляхом залучення інших осіб для задоволення такого інтересу, наприклад, виконання робіт на користь носія інтересу, надання йому послуг для задоволення приватного інтересу тощо.

Ми поділяємо наукову позицію М. А. Перепелиці, який наголошує на тому, що зазначені теорії перебувають у гармонічному взаємозв'язку, доповнюють одна одну та виступають як етапи послідовного розвитку інтересу [221, с. 114]. На наш погляд, вони визначають певний алгоритм або процедуру реалізації публічних та значної частини приватних інтересів.

Водночас нас у межах цього дослідження цікавить насамперед правовий вимір інтересу. Як категорія юридичної реальності, інтерес має певні специфічні ознаки. Іншими словами, не будь-який інтерес можна розглядати як юридичну категорію, а лише той, який відповідає певним вимогам. Справедливими у цьому разі є зауваження про те, що інтерес набуває правового значення лише тоді, коли він відповідним чином закріплений, тобто дістав форму правової норми [191, с. 29].

В частині характеристики інтересу як юридичного явища безцінним є Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) [373]. Конституційний Суд України розтлумачив похідну від категорії «інтерес» категорію

«охоронюваний законом інтерес», а також її аналог «законний інтерес», під яким розуміє правовий феномен, що виявляється у одночасному поєднанні наступних ознак:

- виходить за межі змісту суб'єктивного права;
- є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони;
- має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб;
- не може суперечити Конституції України і законам України, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права;
- означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом;
- розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом [373].

На наш погляд, варто звернути увагу на те, що Конституційний Суд України визначив застосування такого розуміння категорії «охоронюваний законом інтерес» щодо усіх законів України, а по суті для усього законодавства України, оскільки підзаконні акти за загальним правилом мають відповідати законам і не суперечити їх приписам.

Тлумачення категорії «публічний інтерес», яка є похідною категорією від категорії «законний інтерес», здійснив також Верховний Суд. На думку Великої Палати Верховного Суду, «публічним інтересом» є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто, публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів [235]. У цілому ми погоджуємось із таким тлумаченням категорії «публічний інтерес». Така позиція Верховного Суду, на наш, погляд, акцентувала увагу на обов'язковому врахуванні публічних

інтересів у діяльності публічної адміністрації України. Тобто, публічні інтереси мають бути не тільки побажаннями, адресованими до публічної адміністрації, а й імперативами, які мають визначати напрями її «служіння» як окремій людині, так і суспільству у цілому.

По-третє, особливістю використання категорії «інтерес» у законодавстві України є те, що, як правило, констатується факт існування певних інтересів у суб'єкта права. Логічно виникає запитання, а що це за інтереси? Показовою у цьому разі є Конституція України, яка у ст. ст. 18, 32, 34, 35, 36, 39, 41, 44, 79, 89, 104, 121, 127, 140 говорить про: національні інтереси; інтереси національної безпеки, економічного добробуту, територіальної цілісності, громадського порядку, здоров'я і моральності населення; політичні, економічні, соціальні, культурні інтереси; інтереси усіх співвітчизників та ін. [119]. Безперечно, не можна применшувати значення того, що Основний Закон визнає існування таких інтересів суб'єктів права. Проте така фіксація законних інтересів не дає можливості визначити того, у чому конкретно полягають такі інтереси. Яким чином вони виявляються або визначаються? Як вони реалізуються? На жаль, як Конституція України, так і законодавство України в цій частині не завжди дає конкретну та зрозумілу відповідь.

По-четверте, законні інтереси мають визначати та конкретизувати напрями публічної, у тому числі і державної, політики у сфері управління побутовими відходами в Україні. Інакше кажучи, вони деталізують, уточнюють ті завдання, які ставляться перед суб'єктами публічної адміністрації України і на виконання яких вони мають спрямовувати свої зусилля.

Оскільки нас цікавлять у межах цього дослідження саме інтереси суб'єктів права у сфері управління побутовими відходами, то варто зупинитися на них детальніше. Немає сумнівів у тому, що законні інтереси мають різні суб'єкти права у цій сфері. Аналіз базового Закону України «Про

відходи» [246] дає нам змогу стверджувати, що категорія «інтерес» використовується у цьому Законі України декілька разів:

- ст. 5 Закону використовує категорію «інтерес» в контексті визначення принципів державної політики у сфері поводження з відходами в Україні. Йдеться про принцип науково обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку [246]. Однак це положення законодавства України, по-перше, не дає чіткого уявлення про те, у чому ж власне полягають інтереси суспільства в сфері поводження з відходами в Україні, а, по-друге, не визначає, в чому виражаються ці інтереси щодо сфери управління саме побутовими відходами в Україні. Крім того, про які саме інтереси в цьому разі йдеться: про будь-які чи охоронювані законом?

- п. «е» ст. 38 цього Закону України використовує категорію «інтерес» у контексті організаційно-економічних заходів щодо забезпечення утилізації відходів і зменшення обсягів їх утворення. Так, державні інтереси мають враховуватися при перегляді переліку відходів, щодо яких повинен встановлюватися спеціальний режим стимулювання їх збирання, заготівлі та використання [246]. Знову виникає запитання про те, що являють собою ці державні інтереси?

Таким чином, базовий Закон України «Про відходи» [246], який є основою законодавства України про відходи, використовує категорію «інтерес» у прив'язці до інтересів окремих суб'єктів права, не пояснюючи того, в чому ж власне вони полягають.

Для отримання правильного уявлення про те, які приватні та публічні інтереси існують у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно визначитись із тим, що ми розуміємо під приватними інтересами у сфері управління побутовими відходами в Україні, а що – під публічними.

Почнемо із приватних інтересів. Ми підтримуємо наукову позицію П. М. Рабіновича про те, що приватні інтереси це:

- інтереси, що задовольняються власними, винятково інтелектуальними (нефізичними) діями, операціями; доти, доки такі дії не проявляються назовні, вони не набувають суспільного (публічного) характеру і не можуть бути піддані державно-юридичному регулюванню (наприклад, тільки внутрішнє, духовне, необ'єктивоване сповідання певної віри);

- до інтересів цього виду можна віднести й такі, які задовольняються власними фізичними діями їх «носія», при цьому такими, що не оприлюднюються (скажімо, ведення «інтимного» щоденника, написання художнього твору лише для задоволення особистих потреб). Такі дії теж неможливо піддати регулюванню й контролю соціальними засобами.

Якісна особливість означених інтересів вбачається у тому, що процес їх задоволення не зачіпає безпосередньо інтересів інших суб'єктів. Так само з цієї причини держава не фіксує, не узаконює дієві засоби задоволення таких – суто приватних інтересів [368, с. 30–34].

Носіями приватних інтересів у сфері управління побутовими відходами є: громадяни України; іноземці; особи без громадянства; юридичні особи приватного права.

Враховуючи багатоманітність приватних інтересів, ми вважаємо, що пріоритет під час здійснення функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами має надаватися саме публічним інтересам, які у концентрованому вигляді відображають групи приватних інтересів у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Під час визначення публічних інтересів у сфері управління побутовими відходами ми маємо виходити із наступного:

- публічний інтерес являє собою категорію, яка виходить за межі особистісного, перебуваючи на рівні суспільного [185, с. 37], тобто такі

інтереси поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства [185, с. 36];

- публічні інтереси – це усвідомлені інтереси усього суспільства або його частини (територіальної громади, держави тощо) [185, с. 36];
- публічні інтереси є відображенням економічних, соціальних, правоохоронних [185, с. 36] політичних, культурних, духовних, естетичних потреб населення;
- публічні інтереси є такими, які має будь-яка особа на безумовні основі [185, с. 36].

До цих характеристик публічного інтересу можна додати наступні:

- інтерес є публічним, якщо йому притаманний публічний характер [400, с. 22]. З цього приводу К. Ю. Тютєєв вказує, що дану ознаку не варто розуміти лише як гласність, відкритість для громадськості такого інтересу. Вчений підкреслює, що публічність передбачає здійснення будь-якої діяльності з метою досягнення суспільних цілей [400, с. 22];
- інтерес є публічним, якщо його було нормативно закріплено [195, с. 22]. Як справедливо зазначає О. А. Моргунов з приводу цієї характеристики публічного інтересу: «Зазначена ознака є доволі принциповою, оскільки завдяки ній досягається гарантування забезпечення та реалізації такого інтересу силами та засобами, які є у розпорядженні публічної влади. Інакше кажучи, інтерес переходить під охорону закону, набуваючи одночасно як певної зовнішньої форми, так і відповідного правового забезпечення» [195, с. 22];
- публічний інтерес є основою для реалізації публічною адміністрацією України покладених на неї функцій. Іншими словами, публічний інтерес має визначати змістове наповнення функцій публічної адміністрації України, спрямовувати їх виконання на ті потреби, які необхідні для суспільства.

Носіями публічних інтересів у сфері управління побутовими відходами є:

- світове співтовариство;
- країни Європейського Союзу;
- Український народ;
- держава;
- населення АР Крим;
- територіальні громади;
- об'єднання громадян;
- групи приватних осіб.

Визначення такого переліку носіїв публічних інтересів у сфері управління побутовими відходами в Україні пов'язано із тим, що публічні інтереси у цій сфері мають не лише приватні особи, а й такі суб'єкти, як: Український народ, держава, населення АР Крим, територіальні громади та об'єднання громадян. При цьому публічні інтереси у сфері управління побутовими відходами не обмежуються національним рівнем. Вони виходять за межі держави. Таким чином, існують відповідні носії публічних інтересів як на міжнародному рівні, так і регіональному. Йдеться про Європейський Союз. Ці публічні інтереси також визначають функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні.

Хотілося б окремо пояснити те, чому ми віднесли до носія публічних інтересів світове співтовариство та Європейський Союз. Світове співтовариство також має публічні інтереси міжнародного значення у сфері управління побутовими відходами. Вони фіксуються у відповідних міжнародних документах, які після ратифікації Верховною Радою України відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України [119]. Отже, ратифікувавши ці міжнародні документи, українська сторона зобов'язується їх реалізовувати, у тому числі через функції публічної адміністрації України. Говорячи про сферу управління

побутовими відходами в Україні, публічні інтереси міжнародного рівня фактично визначають: а) напрями міжнародного співробітництва у сфері охорони довкілля та боротьби із його забрудненням; б) обов'язки публічної адміністрації щодо приватних осіб у сфері управління побутовими відходами на національному рівні; в) напрями ефективного управління побутовими відходами. Такі публічні інтереси реалізуються у прив'язці до міжнародних принципів, які визначені у низці міжнародних документів. До них належать:

- міжнародний інтерес щодо спільної боротьби проти забруднення (визначений у Стокгольмській декларації з навколишнього середовища 1972 року) [389];

- публічний інтерес щодо участі громадськості у процесі прийняття екологічно значимих рішень (визначений у Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятій 14 червня 1992 року [66]). Цей інтерес може також реалізовуватися як через обов'язок органів державної влади створити умови для участі заінтересованих громадян у процесі прийняття екологічно значимих рішень, так і через обов'язок органів державної влади надавати заінтересованим громадянам інформацію, яка знаходиться у розпорядженні державних органів щодо стану навколишнього середовища [66];

- публічний інтерес щодо дієвих механізмів компенсації шкоди (визначений у Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятій 14 червня 1992 року [66]). Це передбачає, що держава має розробити на рівні законів механізми відповідальності та компенсації жертвам забруднення та іншої екологічної шкоди;

- публічний інтерес щодо недопущення перекладення екологічних проблем однієї держави на іншу (визначений у Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятій 14 червня 1992 року [66]). Це передбачає, що держави мають ефективно працювати з метою

утримання або запобігання перенесення або переведення в інші держави будь-яких видів діяльності та речовин, які завдають суттєвої екологічної шкоди або вважаються шкідливими для здоров'я людини);

- публічний інтерес щодо попередження виникнення екологічної шкоди (визначений у Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнятій 14 червня 1992 року [66]). Це передбачає те, що держава зобов'язується вжити всіх заходів для попередження будь-якої екологічної шкоди;

- публічний інтерес щодо стратегічної оцінки впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (визначений у Протоколі про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [367]) тощо.

Крім цього, міжнародні публічні інтереси у сфері управління побутовими відходами відображаються у міжнародних програмах у цій сфері, до яких долучається Україна. Наприклад, Міжнародний проект Twinning «Впровадження системи управління відходами електронного та електричного обладнання». До цього проекту залучено такі країни, як Австрія, Іспанія, Франція. Публічний інтерес цього напряму міжнародного співробітництва виявляється у мінімізації негативного впливу побутових небезпечних відходів для збереження якості ґрунту, води та атмосфери [193].

Крім того, публічні інтереси регіонального значення має у сфері управління побутовими відходами Європейський Союз. Так, підписавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони [402], українська сторона визнала існування публічних інтересів ЄС у сфері охорони довкілля та управління відходами і ресурсами зокрема. До них на підставі ст. 361 Угоди можна віднести:

- публічний інтерес щодо збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища;
- публічний інтерес щодо захисту громадського здоров'я;
- публічний інтерес щодо розсудливого та раціонального використання природних ресурсів;
- публічний інтерес щодо заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища [402].

Окресливши групу носіїв публічних інтересів у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми можемо перейти до аналізу організаційного та правового забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів у процесі публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. На наш погляд, це питання має комплексний характер. Але перед тим, як зануритися у його аналіз, необхідно розставити певні акценти.

На наш погляд, пріоритетне значення у сфері управління побутовими відходами в Україні повинні мати саме інтереси людини і похідні від них інтереси громадянського суспільства. Як справедливо зазначає Р. С. Мельник: «...воля держави може бути лише вторинною, тобто похідною від волі громадянського суспільства, що, як наслідок, робить і державу похідною від громадянського суспільства» [179, с. 230]. Така ієрархія інтересів не є і не може бути випадковою. Адже згідно з абз. 1 ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [119]. Слідуючи цій логіці Основного Закону України, законні інтереси людини повинні також мати пріоритетне значення у переліку всіх інших законних інтересів. Отже, на забезпечення саме публічних інтересів приватних осіб має насамперед спрямовувати свої зусилля публічна адміністрація, у тому числі й під час реалізації її функції щодо управління

побутовими відходами в Україні.

Другий важливий аспект полягає у тому, що на сьогодні в Україні відсутній досконалий механізм забезпечення урахування публічних інтересів приватних осіб, республіканських та муніципальних інтересів у процесі здійснення функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами. Фактично держава, здійснюючи публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, відштовхується від публічних інтересів, визначених на рівні міжнародного права та своїх власних інтересів. Отже, функціонування сфери управління побутовими відходами в Україні здійснюється без належного врахування значної кількості публічних інтересів і передусім публічних інтересів приватних осіб, які мають бути пріоритетними в управлінні побутовими відходами в Україні.

На сьогодні в нашій країні існує розрізнена система акумулювання публічних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами. До її елементів входять:

- громадські ради при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді Міністрів АР Крим, обласних, Київській та Севастопольській міській, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. Вони функціонують на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [259];
- електронні консультації з громадськістю на сайті Мінекоенерго України щодо проектів нормативно-правових актів [88];
- громадські слухання з питань екологічного управління побутовими відходами. На сьогодні порядок проведення таких слухань визначений Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 року № 38 «Про затвердження Методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологобезпечного поведіння з

побутовими відходами» [276];

- громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації України. На сьогодні порядок здійснення цього виду контролю, сфера його здійснення, статус громадських інспекторів комплексно не врегульовані. Існує проект Закону України «Про громадський контроль» від 13 травня 2015 року [362] та підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують здійснення такого виду контролю у окремих сферах. Наприклад, Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 року, яким затверджено Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» [249]. Очевидно, що громадський контроль є важливою гарантією урахування інтересів приватних осіб та інститутів громадянського суспільства під час державного, республіканського, муніципального та «делегованого» управління побутовими відходами. Він є альтернативою державному контролю у цій сфері. Саме тому ми переконані у необхідності створення Закону України «Про громадський контроль», у якому необхідно визначити можливість здійснення громадськими інспекторами контролю за дотриманням публічних інтересів приватних осіб та їх об'єднань, зокрема у сфері управління побутовими відходами в Україні;

- електронні петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування, запроваджені ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року (далі – Закон України «Про звернення громадян») [321]. На жаль, такі електронні петиції не зобов'язують їх адресатів до конкретних дій. Наприклад, щодо обов'язкового їх врахування у процесі здійснення останніми нормотворчої функції або визначення пріоритетів публічної політики, зокрема щодо управління побутовими відходами в Україні;

- окремі засоби адміністративно-правового захисту прав та законних інтересів приватних осіб: 1) адміністративний контроль; 2) звернення

громадян; 3) адміністративне оскарження.

Таким чином, на підставі викладеного можемо констатувати, що існуюча система виявлення, узагальнення та врахування публічних інтересів приватних осіб у процесі публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні не є достатньо ефективною. Таку впевненість надає нам також аналіз положень Національної стратегії управління відходами до 2030 року [347]. Цей документ не конкретизує, які публічні інтереси приватних осіб враховані при створенні Національної стратегії. Інакше кажучи, чи можна її вважати виразником інтересів громадянського суспільства?

Вирішення проблеми врахування публічних інтересів приватних осіб під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні ми вбачаємо у запозиченні позитивного досвіду країн-членів ЄС, зокрема Німеччини. Пропонуємо з'ясувати, як же там враховуються публічні інтереси приватних осіб в процесі управління побутовими відходами. Аналіз положень спеціального Федерального закону *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453] дає змогу констатувати, що вплив публічних інтересів приватних осіб на сферу управління побутовими відходами у ФРН реалізується у двох напрямках: а) пріоритет таких інтересів у діяльності публічної адміністрації з приводу реалізації функції щодо управління побутовими відходами в Німеччині; б) пріоритет публічних інтересів приватних осіб щодо діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами. Якщо говорити більш детально, то публічна адміністрація ФРН має обов'язково враховувати публічні інтереси приватних осіб у наступних випадках, визначених у *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453]: а) §7 встановлення вимог до операцій щодо повторного використання відходів; б) §15 встановлення вимог щодо утилізації відходів; в) § 17 переміщення небезпечних відходів; г) § 30 планування управління відходами та інші

випадки. Обов'язково повинні враховувати публічні інтереси приватних осіб наступні суб'єкти господарської діяльності, які здійснюють операції з відходами згідно з положеннями Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG): а) §40 утримувачі відходів; б) §53 збиральники відходів; в) §17 та §53 перевізники відходів; г) §53 брокери; д) §53 дилери; е) §60 компанії з управління відходами[453].

Ми пропонуємо взяти до уваги цей позитивний досвід Німеччини і реалізувати його в Україні. На наш погляд, публічний інтерес приватних осіб має стати імперативом, який повинен отримати пріоритетне значення у діяльності: а) публічної адміністрації під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та б) для суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами. Відповідна ідея має бути реалізована у низці статей Закону України «Про відходи», насамперед тих, які визначають обов'язки суб'єктів публічної адміністрації України у сфері управління відходами та обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері управління відходами в Україні.

Зважаючи на те, що визначення та врахування публічних інтересів приватних осіб є завданням насамперед держави в особі публічної адміністрації України, ми пропонуємо нормативно закріпити на рівні Закону України «Про відходи» цей її обов'язок. Враховуючи, що профільним міністерством у сфері управління побутовими відходами в Україні є Мінрегіон України, ми пропонуємо визначити на рівні ст. 25 Закону України «Про відходи» обов'язок останнього щодо періодичного узагальнення існуючих публічних інтересів приватних осіб і неодмінного їх врахування при формуванні державної політики у сфері управління побутовими відходами.

Висновки до розділу 1

Теоретико-правовий аналіз концепції «управління побутовими відходами» дозволив нам сформулювати низку висновків, які дозволяють закласти якісно нову ідейну основу функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами в Україні, що орієнтована на стандарти, які існують у відповідній сфері у країнах-членах ЄС.

1. Аналіз законодавства України про відходи дозволяє констатувати те, що в Україні на сьогодні відсутня втілена у законодавстві концепція «управління побутовими відходами». Натомість існує концепція «поводження з побутовими відходами», яка нормативно визначена на рівні спеціального Закону України «Про відходи» і зводиться до сукупності операцій з побутовими відходами.

2. Принципово інший підхід втілений в юридичних актах ЄС та юридичних актах країн-членів ЄС. Управління побутовими відходами, як і управління будь-якими іншими видами відходів, тут розглядається в якості інструменту досягнення мети і завдань економіки замкненого циклу.

3. Запровадження в Україні публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на рівні країн-членів ЄС, на наш погляд, передбачає орієнтацію такого публічного адміністрування на потреби економіки замкненого циклу та системного запровадження концепції «людиноцентризму» під час здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні.

4. Управління побутовими відходами в Україні як функція публічної адміністрації України здійснюється на підставі норм адміністративного права України. Таке управління реалізується через державне, республіканське, муніципальне та делеговане публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Загальним об'єктом публічного адміністрування є сфера управління

побутовими відходами в Україні, яка зазнає впливу зі сторони публічної адміністрації. Видовими об'єктами управління є: а) діяльність суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами, та б) управління побутовими відходами як публічним майном (матеріальним ресурсом).

5. Законодавство України про відходи досить поверхнево регулює правовий статус відходів як майна. На наш погляд, відходи в залежності від того, хто є їх власником, можуть набувати статусу або публічного, або приватного майна. Тому ми пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону України «Про відходи» та визначити категорію «відходи» як будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення, та є майном, право власності на яке реалізуються у порядку, визначеному законодавством.

6. Багатоманітність проявів категорії «побутові відходи» змушує нас відмовитися від спроби об'єднати у межах однієї нормативно визначеної дефініції цієї категорії усі їх види. Замість цього ми пропонуємо запровадити Державний реєстр побутових відходів України. Зважаючи на це, ми пропонуємо закріпити на рівні ст. 1 Закону України «Про відходи» таку їх дефініцію: «побутові відходи» – це такі відходи, які входять до переліку, закріпленого у Державному реєстрі побутових відходів України.

7. Доведено те, що функція публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні є засобом втілення публічної політики України у цій сфері. На сьогодні вона здійснюється на підставі нормативно визначених у ст. 5 Закону України «Про відходи» принципів поводження з відходами. Доведено те, що існуюча в Україні система принципів не може стати основою публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на рівні аналогів країн-членів ЄС. Запропоновано залучити до реалізації цієї функції публічної адміністрації України: 1) галузеві принципи

адміністративного права: а) принципи Загального адміністративного права; б) принципи належного врядування та 2) спеціальні принципи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Центральне місце у переліку останньої групи принципів має зайняти принцип «ієрархії пріоритетів управління відходами», який є основою управління відходами у країнах-членах ЄС. Цей принцип одночасно є і принципом управління відходами, і системою орієнтирів у визначенні напрямів здійснення публічної політики у сфері управління відходами. Ми пропонуємо нормативно закріпити на рівні ст. 5 Закону України «Про відходи» цей базовий принцип управління відходами.

8. Принцип ієрархії пріоритетів управління відходами має також визначити напрями публічної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні. Ними мають стати: 1) запобігання утворенню побутових відходів; 2) підготовка до повторного використання побутових відходів; 3) рециклінг побутових відходів; 4) використання їх як джерел відновлюваної енергії; 5) утилізація не відновлюваних побутових відходів.

9. У сфері управління побутовими відходами в Україні реалізуються багатоманітні інтереси суб'єктів права. Публічні інтереси у цій сфері мають: світове співтовариство, країни Європейського Союзу, Український народ, держава, населення АР Крим, територіальні громади, об'єднання громадян. Приватні інтереси у цій сфері мають: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи приватного права.

10. Констатовано те, що публічна адміністрація має обов'язково враховувати всю сукупність публічних інтересів під час здійснення її функцій щодо управління побутовими відходами в Україні. Для реалізації цього завдання необхідний досконалий механізм забезпечення урахування міжнародних, європейських, державних, республіканських, муніципальних та приватних інтересів під час публічного адміністрування сферою управління

побутовими відходами. Наразі в Україні існує розрізнена система акумулювання публічних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами. До її елементів входять: функціонування громадських рад, які створені при окремих суб'єктах публічної адміністрації України; електронні консультації з громадськістю; громадські слухання; громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації України; електронні петиції до Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування; звернення громадян; адміністративне оскарження та ін. Функціонування цієї системи не дає можливості говорити про достатній рівень врахування таких інтересів під час реалізації названої функції публічної адміністрації.

11. Ми пропонуємо взяти до уваги позитивний досвід Німеччини та втілити на рівні Закону України «Про відходи» ідею пріоритету публічного інтересу приватних осіб над рішеннями та діями чи бездіяльністю публічної адміністрації України з управління побутовими відходами, а також рішеннями діями чи бездіяльністю суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами. Інакше кажучи, публічний інтерес приватних осіб повинен стати імперативом, який має отримати пріоритетне значення у діяльності: а) публічної адміністрації під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та б) для суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами. При цьому, зважаючи на те, що профільним міністерством у сфері управління побутовими відходами в Україні є Мінрегіон України, ми пропонуємо визначити на рівні ст. 25 Закону України «Про відходи» обов'язок останнього щодо періодичного узагальнення існуючих публічних інтересів приватних осіб і обов'язкового їх врахування під час формування державної політики у сфері управління побутовими відходами.

РОЗДІЛ 2

ЮРИДИЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

2.1 Екоресурсне право як юридична основа управління побутовими відходами в Україні: стан та перспективи розвитку

Виокремлення у межах системи права України нових правових утворень завжди пов'язано із певними причинами. Адже обґрунтування нового правового утворення повинно мати певну мету, інакше воно може перетворитися на суто механічний перерозподіл існуючих правових норм. Так, на наш погляд, необхідність виокремлення та обґрунтування існування екоресурсного права України як юридичної основи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні обумовлене низкою причин. До них ми б віднесли наступні:

По-перше, системним реформуванням адміністративного права України. Головний сенс реформування адміністративного права України як фундаментальної галузі вітчизняного права полягає у забезпеченні принципової зміни суспільної ролі і призначення цієї галузі права у регулюванні ставлення держави до потреб та інтересів кожної людини. Необхідність саме такого напрямку розвитку адміністративного права випливає з положень Конституції України, у ч. 2 ст. 3 якої зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [195, с. 3, 4].

У контексті реформування адміністративного права слушним є зауваження Р. С. Мельника, який зазначає: «спроби поверхового удосконалення системи адміністративного права приречені на невдачу насамперед через те, що воно здійснюється на базі радянської системи адміністративного права, у межах якої, з огляду на те, що вона була

сформована на ідеологічних засадах тоталітарної держави, не може бути місця для тих інститутів та підгалузей права, які притаманні демократичній, соціальній та правовій державі» [177, с. 4–5].

Отже, ґрунтовне реформування адміністративного права України є об'єктивною потребою, яка обов'язково має реалізуватися на практиці. Саме реформоване адміністративне право України зможе ефективно досягати мети свого функціонування – створювати юридичні умови для гарантування органами публічної влади, насамперед суб'єктами публічної адміністрації України, прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у сфері публічного адміністрування [185, с. 59].

Реформування адміністративного права України також пов'язане із виокремленням в його межах нових правових утворень. На наш погляд, існують об'єктивні передумови для об'єднання норм адміністративного права, які регулюють порядок реалізації функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами в Україні, у галузь Особливого адміністративного права. Аргументи щодо можливості виокремлення такої галузі Особливого адміністративного права України ми наведемо далі.

По-друге, євроінтеграція України. Європейська інтеграція України є фактором, який сприяє наближенню українського права та законодавства до права Європейського Союзу та європейських правових традицій.

Важливою складовою євроінтеграції України є адаптація законодавства України до законодавства ЄС. Процес адаптації законодавства є масштабним та стосується багатьох сфер життя українського суспільства й держави. Так, акти *acquis communautaire*, положення яких мають бути імплементовані у національне законодавство України, стосуються альтернативних джерел енергії; банківського права; безпеки та якості харчових продуктів; боротьби з відмиванням брудних грошей; бухгалтерського обліку компаній; державної допомоги; державних закупівель; довкілля; енергетики, включаючи ядерну;

законодавства про компанії; захисту прав споживачів; зв'язку і телекомунікацій; інтелектуальної власності; інших сфер регулювання; митного права; охорони здоров'я та життя людей, тварин і рослин; охорони праці; податків, включаючи непрямі; правил конкуренції; свободи надання послуг; свободи руху капіталу; свободи руху осіб; сільського господарства; соціальної політики; технічних норм та стандартів; транспорту; фінансових послуг; цінних паперів та інвестиційних фондів [11]. Одним із секторів такого напрямку адаптації законодавства, як довкілля, є управління відходами та ресурсами. Як сектор адаптації «управління відходами та ресурсами» охоплює питання щодо управління всіма видами відходів в Україні, у тому числі й побутовими.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС в частині управління побутовими відходами має сприяти:

- переосмисленню категорії «побутові відходи», які розглядаються не тільки у якості фактору, що негативно впливає на довкілля, а й у якості матеріального ресурсу, який є об'єктом права власності, тобто фактично майном;
- запровадженню нових принципів здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні;
- визначенню нових напрямів публічної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні;
- побудові якісно нових відносин між публічною адміністрацією та приватними особами, публічною адміністрацією та інститутами громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами тощо.

По-третє, неефективність публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, яке не може бути вирішеним за рахунок потужностей екологічного права України. Про проблеми поводження з побутовими відходами в Україні говорять досить давно. Ці проблеми були доволі чітко визначені у постанові Верховної Ради України

«Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 06 жовтня 2005 року №2967-IV [343]. Водночас суттєвих зрушень у напрямі вдосконалення поводження з побутовими відходами в Україні досі немає.

Вітчизняна юридична наука пов'язує правове регулювання будь-якої діяльності, що стосується побутових відходів, як правило, із екологічним правом України [17, 86, 87]. Це зумовлено тим, що представники науки екологічного права виходять із того, що до предмета екологічного права належать: 1) відносини, що виникають із приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 2) відносини, що виникають із приводу приналежності природних об'єктів та комплексів певним суб'єктам на праві власності або на праві користування; 3) відносини щодо експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення інтересів; 4) відносини, що складаються у галузі відтворення (відновлення) природних об'єктів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища; 6) відносини щодо захисту навколишнього природного середовища та людини від шкідливого впливу [87, с. 4]. Такий підхід до визначення предмета екологічного права приводить до наступного логічного висновку: оскільки будь-які відходи, у тому числі й побутові, негативно впливають на здоров'я людини, довкілля, екологічну безпеку, відтворення (відновлення) природних об'єктів, а також якість природних ресурсів (землі, лісів, водних об'єктів, тваринного і рослинного світу та ін.), то відносини щодо поводження з будь-якими відходами є екологічними правовідносинами.

Продовжуючи цю ідею, спеціалісти у сфері екологічного права виокремлюють управлінські екологічні правовідносини, що базуються на владних взаємовідносинах суб'єктів [87, с. 4].

Не оспорюючи всі правовідносини, які становлять предмет екологічного права України, оскільки це виходить за межі предмета нашого

дослідження, ми не можемо погодитися з тим, що публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, яке регулюється, як ми з'ясували, за рахунок норм адміністративного права, належить до предмета екологічного права України і здійснюється саме на підставі норм екологічного права.

На наш погляд, віднесення правових норм, які регламентують публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, до предмета екологічного права є наслідком впливу радянської спадщини на юридичну науку, яка призвела до спотворення закономірностей функціонування системи права України. Для того, щоб пояснити у чому ж, власне, проявляється це спотворення, необхідно звернутися до категорії вищого рівня, зокрема категорії «система права».

Система права є однією із соціальних систем, яка властива будь-якій країні світу. Тому цілком природним є те, що систему права має також Україна.

Говорячи про категорію «система права», ми маємо зазначити наступне:

- у науковій літературі відсутній єдиний підхід до розуміння категорії «система права»;
- запропоновані науковцями підходи переважно розглядають цю систему механічно, не достатньо акцентуючи увагу на природі взаємодії складових елементів цієї системи. Таким чином, поза увагою залишаються ті численні фактори та зв'язки, які впливають на формування системи права будь-якої країни.

Так, наприклад, О. Ф. Скакун, аналізуючи систему права, вказує, що це об'єктивно обумовлена системою суспільних відносин внутрішня структура права, яка складається із взаємозалежних норм, логічно розподілених за галузями, підгалузями та інститутами [379, с. 239].

Інший відомий дослідник В. В. Копейчиков вважає, що поняття

«системи права», на відміну від «правової системи», відображає не сукупність всіх правових явищ у їх взаємодії, а тільки внутрішню будову права як системи правових норм. Внутрішня форма (структура) права, на його думку, характеризується: єдністю його складових частин, що зумовлюється системою суспільних відносин, які визначають зміст правових норм, утворенням і чинністю останніх на основі єдиних принципів, можливістю застосування заходів примусу з боку держави, волею більшості населення та інше; диференціацією права на відносно відокремлені складові частини у вигляді певних об'єднань правових норм (галузі та інститути права); наявністю різних видів зв'язків норм права та їх об'єднань між собою (соціальних, ідеологічних, юридичних, державних та інших) [92, с. 170].

М. І. Матузов і А. В. Малько під «системою права» розуміють певну внутрішню його структуру (побудову, організацію), яка утворюється об'єктивно як відображення реально існуючих та постійно змінюваних суспільних відносин. Вона не результат довільного розсуду законодавця, продовжують вчені, а свого роду відбиток дійсності. Система права дає змогу зрозуміти, з яких частин, елементів складається право і як вони співвідносяться між собою [397, с. 394].

На наш погляд, для правильного уявлення про категорію «система права» необхідно не тільки назвати її структуру, тобто визначити те, з чого вона складається, а й показати її цілісний характер, визначити ті чинники, які, власне, дають їй змогу функціонувати як єдиному цілому.

У цьому контексті хотілося б підтримати наукову позицію Р. С. Мельника. Аби показати сутність категорії «система права», вчений пропонує звернутися до категорії вищого порядку, якою є категорія «система». Дослідник радить розглядати категорію «система» як цілісний, відмежований, взаємопов'язаний і взаємодіючий один з одним комплекс елементів, що утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більш високого порядку [178, с. 15]. Таким чином,

«система права» як вид систем у цілому має зберегти у собі названі характеристики сутності категорії «система».

При цьому система права як різновид соціальних систем має наступні властивості: цілісність, інтегративність, ієрархічність, емерджентність, функціональність і цілеспрямованість [172, с. 67]. Кожна із цих характеристик має важливе значення для розуміння багатогранності категорії «система права», осмислення її як цілісного явища, яке має міцні зв'язки між її складовими елементами.

На наш погляд, цінність запропонованого Р.С. Мельником підходу полягає у тому, що автор:

- по-перше, показав зв'язок системи із зовнішнім середовищем, яке впливає на її формування;
- по-друге, чітко наголосив на наявності внутрішніх зв'язків між елементами системи;
- по-третє, заклав розуміння того, що система є ієрархічним утворенням, яке складається з певних підсистем [195, с. 42].

Зазначені характеристики «системи права» мають суттєве значення для її правильного розуміння. Таким чином, узагальнюючи сказане вище, вважаємо, що «система права» – це обумовлена економічним, соціальним, політичним, релігійним, культурним середовищем, цілісна, ієрархічна структурована єдність взаємопов'язаних та взаємодіючих між собою елементів, представлених нормами права, інститутами права, підгалузями та галузями права, кожен з яких є одночасно підсистемою системи вищого рівня.

Невід'ємною характеристикою системи права є її поділ на дві підсистеми: підсистему публічного та підсистему приватного права. Вперше ідею поділу права на публічне та приватне запропонував давньоримський юрист Доміцій Ульпініан. Він говорив про те, що усе римське право має бути поділене на дві частини: публічне та приватне [98, с. 40–65]. Теорія поділу

права на публічне та приватне згодом отримала свій розвиток і широке застосування у багатьох країнах світу. Вона стала предметом полеміки, численних наукових дискусій як багатьох зарубіжних, так і вітчизняних спеціалістів, які намагалися розробити критерії (концепції) розмежування зазначених підсистем [24, с. 118; 25, с. 7].

Ця обставина не виключає того, що теорія поділу права на публічне та приватне право є базовою, загальновизнаною концепцією поділу права в усьому світі. Саме виходячи із цієї ідеї будуються правові системи більшості країн світу і, що важливо, у межах нашого дослідження за цим принципом будується система права України. Таким чином, всі правові утворення в межах системи права України (галузі права, підгалузі права, правові інститути та норми права) мають належати або до публічного права, або до приватного права.

Передумови для спотворення теорії поділу права на публічне і приватне були створені радянською юридичною наукою, яка після революції 1917 року ґрунтувалася на повній відмові від поділу права на публічне та приватне. Замість цього у 1939 році М. О. Аржановим була запропонована теорія предмета правового регулювання, яка була покладена в основу розмежування галузей радянського права [20, с. 53–54]. Пізніше ця теорія була вдосконалена шляхом включення до неї категорії «метод правового регулювання», який пропонувалося визнати додатковим критерієм диференціації радянського права [12, с. 33]. Саме ці чинники і сьогодні, фактично, використовуються для виокремлення галузей права в межах вітчизняної юридичної науки. У цьому контексті слухними виглядають слова Р.С. Мельника про те, що вітчизняна правова наука все ще продовжує відчувати на собі потужний вплив радянської правової ідеології [178, с. 44].

З позиції логіки неправильні засновки призводять до неправильних висновків. Таким чином, тотальне використання у радянських республіках, у тому числі і в УРСР, концепції, відповідно до якої галузь права

виокремлюються, виходячи із предмета правового регулювання та методу правового регулювання, призвела до теоретичних та практичних проблем. Адже поза увагою залишався характер норм права, публічно-правовий чи приватноправовий, які об'єднуються у відповідні правові утворення: галузі права, підгалузі права та правові інститути. Таким чином, з'явилися галузі права, які хоча і мають власний предмет і певною мірою метод правового регулювання, проте об'єднують у собі норми як публічного, так і приватного права. Йдеться про так звані «комплексні галузі права» [418, с. 114]. До них ми віднесемо: екологічне право, земельне право, господарське право та інші галузі права, у яких присутні як норми публічного, так і приватного права.

На наш погляд, така практика має шкідливі наслідки, адже публічно-правові та приватноправові норми різняться не лише за назвою, а й за змістом; за характером взаємодії суб'єктів права в межах правовідносин, які виникають на підставі таких норм; за методом правового регулювання, який використовується для впливу права на такі правовідносини. Виходячи із цього, компроміс у вигляді «комплексної галузі права» є неприпустимим.

Корисним у цьому контексті є позитивний закордонний досвід, зокрема досвід Німеччини стосовно вирішення питання про будову правових утворень, які мають як публічно-правові, так і приватноправові норми. Для прикладу візьмемо господарське право. В Україні частина вчених вважає, що господарське право є комплексною галуззю права. Цю наукову позицію поділяють С. С. Алексєєв, О. М. Вінник, О. А. Пушкін, Г. В. Пронська, Ю. К. Толстой та ін. [13, 43]. Що ж стосуються німецьких спеціалістів, то вони замість того, щоб об'єднувати у єдину галузь права різні за своєю природою норми, запропонували розподілити норми господарського права між іншими галузями права, надавши відповідним групам господарських норм статус самостійних підгалузей права. У цьому разі йдеться про:

- адміністративно-господарське право як підгалузь особливого адміністративного права;

- приватно-господарське право як підгалузь приватного права, що стосується приватноправових норм, які регламентують економічні відносини;
- кримінально-господарське право, тобто сукупність правових норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за господарські злочини [224, с.40–41; 422, с. 12–13].

Маємо зазначити, що запропонований підхід цілком можливо застосувати і до правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу побутових відходів в Україні, адже:

- по-перше, існують норми адміністративного права, які регулюють публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. До цих норм ми також включимо норми, які визначають порядок взаємодії суб'єктів публічної адміністрації із приватними особами та інститутами громадянського суспільства у цій сфері, а також управління суб'єктами публічної адміністрації відходами як публічним майном. Власне, ці норми і можна об'єднати у екоресурсне право України як галузь Особливого адміністративного права України;

- по-друге, приватноправові норми, які регулюють: порядок реалізації права на здійснення господарської діяльності, пов'язаної з операціями з побутовими відходами; укладення та виконання цивільно-правових та господарсько-правових договорів, об'єктом яких є побутові відходи; здійснення права приватної власності на побутові відходи та ін., можна об'єднати у правовий інститут або підгалузь приватного (цивільного) права;

- по-третє, частина правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу притягнення правопорушників до кримінальної відповідальності за злочини, вчинені у сфері управління побутовими відходами в Україні, можуть утворити правовий інститут кримінального права України. Так, у Особливій частині КК України [165] існує спеціальна стаття, зокрема ст. 268, яка передбачає кримінальну відповідальність за

незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини [165]. До цього правового утворення може з часом долучитися адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами, відповідальність за вчинення яких передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року. У цьому контексті йдеться про ст. ст. 52; 72; 73; 82–82-6; 82-8; 91-3; 188-5, 188-11 КУпАП [110]. Підставою для такого висновку є положення Кримінального процесуального кодексу України [28], згідно з якими адміністративні правопорушення мали перейти у статус кримінальних проступків. На сьогодні ця трансформація не відбулася. Очевидно, що це справа часу і згодом з'являться кримінальні проступки, зокрема ті, які пов'язані із протиправними діями у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Таким чином, застосування на практиці теорії поділу права на публічне та приватне має призвести до глибинного поділу норм права, які регулюють суспільні відносини з приводу побутових відходів в Україні на:

- адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, яке ми пропонуємо виокремити у екоресурсне право України;
- приватноправове регулювання суспільних відносин з приводу побутових відходів в Україні;
- кримінально-правове регулювання суспільних відносин з приводу побутових відходів в Україні.

Таким чином, роблячи певний проміжний висновок, ми можемо зазначити, що дослідження юридичної природи суспільних відносин, які виникають з приводу побутових відходів в Україні, має здійснюватися крізь призму теорії поділу права на приватне та публічне. Зважаючи на це, суспільні відносини, які виникають з приводу побутових відходів в Україні, регулюються нормами або приватного, або публічного права. Такі норми передбачають їх диференціацію та об'єднання у правові утворення (галузі

права, підгалузі права та правові інститути) у межах публічного права (адміністративного і кримінального права України) та правові утворення (галузі права, підгалузі права та правові інститути) у межах (цивільного права України). У свою чергу, норми адміністративного права України, які регулюють функцію публічної адміністрації України з управління побутовими відходами, можна об'єднати у цілісне правове утворення у межах адміністративного права України. Ми пропонуємо визначити це правове утворення як екоресурсне право України.

Наступним кроком нашого дослідження є визначення місця такого правового утворення у межах системи адміністративного права України. Це завдання неможливо виконати, не з'ясувавши того, що ж ми маємо розуміти під адміністративним правом як галуззю права системи права України.

Наукова література містить досить багато визначень предмета адміністративного права. Так, В. К. Колпаков вважає, що предмет адміністративного права становлять відносини, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань [116].

В. В. Галуцько переконаний, що предмет адміністративного права – це система широких суспільних відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг з метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадського суспільства та держави з можливістю застосування до порушників адміністративно-правових норм заходів державного примусу та адміністративної відповідальності [48].

На думку В. Б. Авер'янова, під предметом адміністративного права необхідно розуміти управлінські відносини, проте не всі, а лише ті, які виникли у зв'язку із виконанням органами публічної, насамперед державної влади, своїх виконавчо-розпорядчих функцій [2, с. 81].

Ю. П. Битяк предмет адміністративного права визначає як широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу виконавчої та розпорядчої діяльності [30, с. 22].

С. Т. Гончарук розглядає предмет адміністративного права як суспільні відносини управлінського характеру, які утворюються переважно у сфері державного управління у процесі здійснення завдань, функцій виконавчої влади, пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, застосування адміністративного примусу, реалізації й захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, а також здійснення окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень і функцій виконавчої влади [52, с. 8–9].

Висловлюючи власну позицію щодо наведених визначень предмета адміністративного права, ми маємо зазначити, що багатоманітність сфер, у яких реалізуються норми адміністративного права, обмеженість змісту окремих категорій, які використовуються вченими для визначення предмета цієї фундаментальної галузі права, наприклад, «державне управління», «владно-розпорядча діяльність», «функції виконавчої влади», не дають змоги правильно окреслити його межі. Потрібний інший, глибший підхід. Ми вважаємо, що найкраще визначив сутність адміністративного права Р. С. Мельник. Так, вчений справедливо зазначає: «... адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах існуючих категорій. Відповідно, за межами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування адміністративного права бути не може» [185, с. 55].

Адміністративне право України, будучи підсистемою системи права України, також є системним утворенням. Система адміністративного права

України складається з двох підсистемних утворень – Загального адміністративного права і Особливого адміністративного права [180, с. 75]. Виокремлення таких підсистем у межах адміністративного права є логічним продовженням глибинного реформування цієї фундаментальної галузі публічного права України. Загальне адміністративне право об'єднує норми адміністративного права та адміністративно-правові інститути, регулюючий вплив яких поширюється на усі напрями та види діяльності суб'єктів публічного адміністрування [180, с. 75]. Особливе адміністративне право складається з відповідних правових утворень публічного права, які регулюють напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування або процедури реалізації окремих прав приватних осіб [180, с. 75]. Функціональне призначення Особливого адміністративного права виявляється у тому, що воно є правовою оболонкою, яка поєднує норми та інститути Загального адміністративного права із правовими утвореннями Особливого адміністративного права [180, с. 75]. Адже жодне із таких правових утворень не може існувати без «підтримки» з боку норм та інститутів Загального адміністративного права [180, с. 75]. Отже, ми можемо зробити наступні узагальнення: адміністративне право України є явищем системним. Його система має дві взаємопов'язані підсистеми: Загальне та Особливе адміністративне право. Особливе адміністративне право складається із відповідних правових утворень, критеріями виокремлення яких є функції публічної адміністрації України та процедури реалізації окремих прав приватних осіб.

Якщо говорити про екоресурсне право України, то його виокремлення обумовлене логічною необхідністю подальшої диференціації норм Особливого адміністративного права, пов'язаної з формуванням у межах системи останнього нових правових утворень, зокрема галузей Особливого адміністративного права. На цьому ми наголошували у окремих наших дослідженнях [129, 130]. Маємо зазначити, що екоресурсне право України,

яке вибудовується навколо функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, є лише одним із правових утворень, зокрема галузей Особливого адміністративного права України, які наразі формуються у сфері управління відходами в Україні. Національна стратегія управління відходами до 2030 року закріпила тенденцію до поглиблення диференціації правового регулювання управління різними видами відходів в Україні, зокрема: побутовими відходами, промисловими відходами, відходами будівельно-ремонтних робіт, небезпечними відходами, відходами виробництва продукції сільського господарства, відходами упаковки, відходами електричного та електронного обладнання, медичними відходами [347]. Фактично ця Національна стратегія передбачає створення низки секторальних законів, кожен із яких має окремо регулювати управління певним видом відходів в Україні. Звісно, ці закони будуть розвиватися через розгалужену систему підзаконних нормативно-правових актів. Отже, управління кожним із цих видів відходів є, фактично, окремою спеціальною функцією публічної адміністрації України. Спільними у них є суб'єкти публічної адміністрації, на яких покладена реалізація відповідних функцій, мета та завдання управління відходами, принципи управління відходами, інструменти діяльності публічної адміністрації та ін. Водночас не виключається, що це окремі спеціальні функції публічної адміністрації, які узагальнено можна назвати «управління відходами» (waste management). У цьому контексті варто провести аналогію із транспортною сферою. Транспортна сфера складається із багатьох окремих функцій публічної адміністрації: публічне адміністрування автомобільним транспортом, публічне адміністрування залізничним транспортом, публічне адміністрування громадським транспортом, публічне адміністрування авіаперевезеннями, публічне адміністрування морським та водним транспортом та ін. Названі види публічного адміністрування є окремими спеціальними функціями публічної адміністрації, які здійснюються у

транспортній сфері. Отже, підсумовуючи викладене, можна зазначити, що виокремлення екоресурсного права України як галузі Особливого адміністративного права також обумовлене, з одного боку, послідовною реалізацією теорії поділу права на публічне та приватне щодо суспільних відносин, які виникають з приводу побутових відходів в Україні, а, з другого боку, є логічним продовженням подальшої диференціації норм Особливого адміністративного права України.

2.2 Система екоресурсного права України

У попередньому підрозділі цієї роботи ми з'ясували, що екоресурсне право України є юридичною основою публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, яке реалізується через окрему спеціальну функцію публічної адміністрації України. Саме ця обставина дає нам змогу об'єднати норми адміністративного права, які регламентують здійснення цієї функції публічної адміністрації України, у галузь Особливого адміністративного права України. На цій обставині ми наголошували у наших дослідженнях [154]. Отже, наступним кроком цього дослідження є аналіз внутрішньої будови цієї галузі Особливого адміністративного права України.

Аналізуючи законодавство України про відходи, можна передусім відзначити те, що норм екоресурсного права України, тобто норм адміністративного права, які регламентують публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, досить багато. У зв'язку з цим у них нелегко орієнтуватися та визначати права й обов'язки суб'єктів екоресурсних правовідносин.

Враховуючи це, впорядкування норм екоресурсного права обумовлюється наступним:

- об'єктивною необхідністю того, щоб приватні особи знали свої

права та обов'язки, межі дозволеного у правовідносинах з публічною адміністрацією у сфері управління побутовими відходами в Україні;

- потребою у тому, щоб суб'єкти публічної адміністрації України чітко зрозуміли ті завдання, які перед ними ставляться у цій сфері, межі і зміст своїх повноважень, а також межі своєї діяльності щодо приватних осіб;
- необхідністю того, щоб суди у процесі здійснення правосуддя у справах, пов'язаних порушення прав і свобод приватних осіб під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, досконало знали зміст прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та повноваження суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері.

Таким чином, норми екоресурсного права України мають визначити всі «точки перетину», які виникають при взаємодії публічної адміністрації України, з однієї сторони, та приватних осіб й інститутів громадянського суспільства, з іншої сторони, під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

З огляду на ці потреби правозастосування норми екоресурсного права України не можуть бути невідповідним, а повинні бути приведеними до певної логічної системи. Наслідком такої систематизації буде виокремлення в межах екоресурсного права України окремих груп норм, які в перспективі можна буде визначити в якості інститутів екоресурсного права України.

Аналіз вітчизняної наукової літератури дає змогу стверджувати, що в її межах не сформовано чітких критеріїв виокремлення правових утворень нижче галузі права, зокрема підгалузі права та правових інститутів. Що ж стосується критеріїв виокремлення галузі права в межах системи права, то вони не можуть застосовуватися до тих сфер, де відбувається тісна взаємодія норм публічного та приватного права, зокрема до суспільних відносин, пов'язаних із побутовими відходами в Україні. Справедливими у цьому контексті виглядають слова Р.С. Мельника: «...виділення у межах системи права таких елементів, як інститут, підгалузь та галузь права, є вельми

умовним. Це пов'язано з тим, що у правничій науці досі не визначені чіткі критерії розмежування інституту, підгалузі та галузі права. Як критерій зазвичай використовується категорія «обсяг правового регулювання»...Проте очевидним є те, що наведений критерій (обсяг правового регулювання) є відносно визначеним поняттям, яке не дає відповіді на головне питання, якою саме у кількісному вимірі має бути сукупність юридичних норм для того, щоб її можна було назвати, скажімо, підгалуззю права. Викладене рівною мірою стосується як інституту, так і галузі права» [185, с. 60].

Варто зазначити, що у вітчизняній правовій літературі вже були зроблені спроби пояснити критерії виділення галузей та підгалузей права. Усі вони переважно ґрунтуються на теорії предмета та методу правового регулювання. Аналіз окремих наукових досліджень, присвячених цій тематиці, дає можливість говорити про те, що під галуззю права необхідно розуміти, виходячи із наукових позицій вчених-юристів:

– структурні підрозділи права, які об'єднують в єдиний комплекс правові інститути та дозволяють регулювати, стабілізувати цілі галузі життєдіяльності суспільства, а не лише окремі види суспільних відносин [39, с. 380];

– відносно самостійну сукупність юридичних норм, яка регулює якісно однорідну сферу (рід) суспільних відносин специфічним методом правового регулювання [379, с. 245];

– це складова частина системи права, відносно самостійна сукупність його норм, об'єднаних загальністю предмета і методу правового регулювання [92, с. 171] тощо.

Аналізуючи наведені наукові підходи, можна звернути увагу на наступне:

- по-перше, спільним для всіх наведених визначень є акцентування уваги на тому, що галузь права регулює певну відособлену (однорідну, специфічну) сферу суспільних відносин. Проте, як слушно зазначає

Є. В. Петров: «...з цих визначень, на жаль, не зрозуміло, а яким чином можна виділити з усієї маси суспільних відносин ту їх частину, яка може претендувати на регулювання силами галузі права» [224, с. 52, 53];

- по-друге, галузь права є цілісним явищем, яке об'єднує у своїх межах дрібніші правові утворення: підгалузі, правові інститути та, очевидно, норми права, які їх становлять;

- по-третє, галузь права є складовим елементом системи права як системи вищого рівня;

- по-четверте, для галузі права властивий власний предмет і метод правового регулювання.

Очевидно те, що наведені вище критерії, по-перше, досить загально говорять про критерії виділення галузей права, а, по-друге, зводять їх до запропонованих радянською наукою критерії відмежування галузей права, яка, як ми говорили раніше, має низку вад.

Цікаву думку стосовно критеріїв виділення галузей права на прикладі аналізу цивільного права наводять Д. М. Азмі та С. Ю. Філіппова [10]. Так, дослідники звертають увагу на те, що:

- по-перше, поняття предмета галузі права у принципі не можна пізнати, оскільки у кожний конкретний історичний період коло суспільних відносин, які регулюються певною галуззю права, є різним;

- по-друге, критерієм розмежування галузей є взагалі не предметна ознака, у зв'язку з чим, виходячи з предмета правового регулювання, галузі права розмежувати неможливо;

- по-третє, більшість галузей права, зокрема цивільне, взагалі не можуть виділятися як галузі права, з огляду на відсутність у них самостійного предмета правового регулювання [10, с. 43-51; 224, с. 53].

Наведені вище аргументи, на наш погляд, є слушними і не можуть ігноруватися. Таким чином, необхідно констатувати, що на сьогодні у вітчизняній науці відсутні чіткі критерії розмежування галузей права.

Оскільки визначення критеріїв розмежування галузей права не є предметом нашого дослідження, то далі заглиблюватися в цю проблематику, на наш погляд, не варто. Визначення таких критеріїв, очевидно, має стати предметом окремого фундаментального дослідження.

Водночас проведене нами дослідження дає змогу виділити декілька вимог, яким має відповідати правове утворення, аби його можна було б називати галуззю права.

По-перше, будь-яка галузь права входить до системи права та є одним із найбільших правових утворень у її межах. Як зазначає В. О. Котюк: «галузь права – найбільш велике правоутворення, яке включає групу правових інститутів» [123, с. 55]. При цьому галузь права не є суто структурним елементом системи права, а являє собою складову цілісної системи та взаємодіє з іншими елементами системи права.

По-друге, при виокремленні окремих галузей права необхідно чітко дотримуватися поділу права на публічне та приватне, не поєднуючи в межах однієї галузі норми публічного та приватного права, які є різними за своїми характеристиками та призначенням.

По-третє, галузь права не може обґрунтовуватися за рахунок правових норм, правових інститутів та підгалузей права, які належать до інших галузей права.

На наш погляд, всім окресленим критеріям відповідає підхід до розуміння адміністративного права, запропонований Р. С. Мельником. Як справедливо зазначає вчений: «Адміністративне право – це галузь права, нерозривно пов'язана із інститутами публічної влади, публічного інтересу і публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах названих категорій. Відповідно, лише ті суспільні відносини, в яких бере участь суб'єкт публічної влади (або інший носій адміністративних повноважень), що діє з метою задоволення публічного інтересу у формі публічного адміністрування, можуть регулюватися нормами

адміністративного права. Відсутність хоча б одного з названих трьох складових елементів (публічна влада, публічний інтерес, публічне адміністрування) виключає існування адміністративних відносин» [180, с. 43].

У зв'язку із цим вчений виділяє групи адміністративних відносин, які, власне, і окреслюють межі предмета адміністративного права як галузі права. До них належать: 1) відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом; 2) відносини, що виникають між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування у разі, коли останній діє щодо приватної особи через використання одного чи сукупності адміністративно-правових інструментів; 3) відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади, з яким перший з них не перебуває у відносинах підпорядкування; 4) відносини, що виникають у межах внутрішньоорганізаційної діяльності органу публічної влади; 5) відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами» з приводу зміни їх правового статусу; 6) відносини, пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном); 7) відносини, пов'язані з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією); 8) регулювання фактичних дій; 9) регулювання юридичного статусу (закріплення прав, обов'язків, відповідальності) суб'єктів адміністративно-правових відносин [180, с. 43–47].

Запропонований вченим підхід до розуміння адміністративного права України дає можливість чітко окреслити межі цієї галузі права України, визначити її місце в «системі координат» системи права та окреслити ті суспільні відносини, в межах яких функціонують і реалізуються норми адміністративного права України.

З'ясувавши те, що ми можемо називати «адміністративним правом України» як галуззю права, враховуючи ту обставину, що в науці відсутні єдині, універсальні критерії виокремлення галузей права, ми можемо дати відповідь на запитання про те, що ми розуміємо під категорією підгалузь права. Як ми зазначали раніше, у науковій літературі відсутні чіткі критерії для виокремлення підгалузей права. Інакше кажучи, відсутній критерій або їх сукупність, застосовуючи які ми зможемо виокремити у межах будь-якої галузі права відповідні підгалузі права.

Аналіз наукової літератури, присвяченої критеріям виокремлення підгалузі права, надає можливість розглядати підгалузь права в якості складової системи галузі права, як її підсистему [92, 397].

Досить цікавий підхід до розуміння підгалузі права пропонує О. Ф. Скакун, яка розглядає підгалузь права як систему однорідних предметно пов'язаних інститутів певної галузі права [379, с. 249].

Такі наукові позиції є досить загальними, адже вони не дають чіткої відповіді, за яким критерієм ми будемо виокремлювати підгалузі права. У науковій літературі з приводу критерію виокремлення підгалузі права зазначається: якщо галузь права регулює певний рід суспільних відносин, то підгалузь права регулює певний їх вид [224, с. 53]. Водночас справедливим, на наш погляд, є зауваження Є. В. Петрова: «...встановити, де і у чому полягає різниця між родом та видом суспільних відносин, неможливо» [224, с. 53]. Очевидно те, що, враховуючи нечіткість цього критерію, використовувати його для виокремлення галузей права недоцільно. Таким чином, як по відношенню до критерію розмежування галузей права, так і по відношенню до критерію розмежування підгалузей права необхідно провести фундаментальні дослідження.

Те саме стосується інститутів права. Адже існуючий у вітчизняній науковій літературі підхід згідно із, яким інститут права – це певна група правових норм, які регулюють найбільш однорідні суспільні відносини, що

тісно пов'язані між собою[123, с. 57] не дає чіткого уявлення про те, що таке «найбільш однорідні суспільні відносини»? Якою має бути кількість таких норм права для того аби ми могли вести мову про існування чи не існування правового інституту?

Водночас це не означає того, що критерію виокремлення галузей Особливого адміністративного права України немає. Ми підтримуємо наукову позицію Р. С. Мельника про те, що критеріями виокремлення таких правових утворень є: а) функціональні напрямки діяльності публічної адміністрації України та б) процедури реалізації окремих прав приватних осіб [180, с. 75]. Критерієм виокремлення екоресурсного права України як галузі Особливого адміністративного права України є саме перший із незваних критеріїв, а саме функція публічної адміністрації. Адже екоресурсне право України будується саме навколо функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. Ця обставина і надає можливість нам об'єднати адміністративно-правові норми, які регулюють здійснення цієї функції публічною адміністрацією України у галузь Особливого адміністративного права України.

Публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, а отже, і екоресурсне право України як його юридична основа, конкретизується у зважаючи на два видових об'єкти публічного адміністрування у цій сфері:

- 1) управління побутовими відходами як публічним майном;
- 2) регулювання діяльності суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами.

Саме ці два видових об'єкти публічного адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні визначають:

- напрям спрямування зусиль суб'єктів публічної адміністрації України при здійсненні відповідної функції публічної адміністрації;

- зміст та мету кожного із зазначених видів публічного адміністрування.

Екоресурсне право України як галузь Особливого адміністративного права України є дворівневою конструкцією. Структурними елементами цієї підсистеми Особливого адміністративного права є правові інститути та норми права.

Базовим елементом екоресурсного права, як і будь-якого іншого правового утворення, є норма права. Саме тому характеристику структури цієї галузі Особливого адміністративного права доцільно почати із аналізу норм екоресурсного права України.

Норму права можна визнати елементом системи екоресурсного права за декількох умов:

- коли регулюючий вплив такої норми права за своєю метою буде збігатися з метою функціонування усієї системи екоресурсного права, яка полягає у регулюванні особливого виду суспільних відносин, які виникають під час публічного адміністрування сфери управління побутовими відходами в Україні;

- норми екоресурсного права, виступаючи підвидом норм адміністративного права, характеризуються усіма особливостями цих норм [47, с. 87–96; 168, с. 39–40];

Водночас названі характеристики не вичерпують особливості норм екоресурсного права України. До інших характеристик цих норм можна віднести наступні:

- вони є загальнообов'язковими правилами поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають між публічною адміністрацією, з однієї сторони, та приватними особами або інститутами громадянського суспільства, з другої сторони, у процесі публічного адміністрування сфери управління побутовими відходами в Україні;

- норми екоресурсного права спрямовані на забезпечення реалізації

публічного і певною мірою приватного інтересу у зазначеній сфері;

- завдяки їм забезпечується функціонування суб'єктів публічної адміністрації, покликаних реалізовувати функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні;

- вони реалізуються, як правило, органами виконавчої влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень, оскільки в їх основу покладено виконання публічних функцій.

Норми екоресурсного права можуть бути класифіковані на окремі підвиди, наприклад, залежно від характеру їх впливу на учасників екоресурсних відносин. За цим критерієм норми екоресурсного права можуть бути поділені на:

- примусові. До зазначеної групи норм екоресурсного права можна віднести ті норми, які покладають на учасників цих суспільних відносин обмеження або додаткові обов'язки (наприклад, обов'язком суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами є запобігання утворенню та зменшення обсягів утворення відходів [246]);

- сприяльні. Норми зазначеного виду є основою публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Як справедливо зазначає В. Б. Авер'янов: «публічно-сервісна діяльність – це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення в ході їхніх взаємостосунків з населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси» [3, с. 269]. Завдяки ним створюються передумови для діяльності приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами. Наприклад, видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами на відповідний термін [246];

- заохочувальні норми. Несуть у собі заохочення за певну модель правомірної поведінки. На жаль, базовий Закон України «Про відходи» [246] не містить норм, які б заохочували суспільно корисну поведінку у сфері управління побутовими відходами. Водночас це не означає того, що такі норми відсутні. Так, наприклад, на підзаконному рівні існують норми, які спрямовані на заохочення громадськості до роздільного збирання твердих побутових відходів [356];

- рекомендаційні. Норми даного виду передбачають моделі бажаної поведінки суб'єктів екоресурсного права України (наприклад, норми рекомендаційного характеру, які містяться у наказах Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [311].

Система норм адміністративного права, які регулюють однорідні або близькі групи суспільних відносин у сфері управління побутовими відходами в Україні, утворюють інститути екоресурсного права України.

В інститутах екоресурсного права України конкретизується функція публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. Тобто, вони визначають конкретні напрями спрямування зусиль суб'єктів публічної адміністрації України у цій сфері.

Крім того, норми екоресурсного права є юридичною підставою для виникнення екоресурсних правовідносин, у яких однією зі сторін є суб'єкти публічної адміністрації України, а другою – приватні особи та інститути громадянського суспільства.

До інститутів екоресурсного права України, на наш погляд, належать:

- інститут правового статусу суб'єктів екоресурсних правовідносин;
- інститут забезпечення та гарантування публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні;

- інститут делегування публічних функцій у сфері управління побутовими відходами в Україні органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування;
- інститут делегування публічних функцій суб'єктами публічної адміністрації профільним комунальним підприємствам та приватним особам суб'єктам делегованих повноважень;
- інститут управління побутовими відходами як публічним майном;
- інститут моніторингу (нагляду) за сферою управління побутовими відходами;
- інститут інформування приватних осіб у сфері управління побутовими відходами;
- інститут видачі дозволів та ліцензування на здійснення операцій з побутовими відходами;
- інститут взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства щодо управління побутовими відходами в Україні;
- інститут адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні.

2.3 Джерела екоресурсного права України

Екоресурсне право України як галузь Особливого адміністративного права неможливо уявити без джерел права, у межах яких зосереджені і закріплені його норми. Як справедливо зазначає О. А Моргунов: «З'ясування сутності та видів джерел будь-якої галузі чи підгалузі права є важливим та необхідним кроком на шляху пізнання її змісту» [195, с. 47, 48].

Скласти правильне уявлення про систему джерел екоресурсного права неможливо без з'ясування того, що ми розуміємо під категорією «джерело

права» та похідної від неї категорії «джерело адміністративного права», підвидом якого, власне, є джерела екоресурсного права.

Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати те, що на сьогодні відсутній єдиний підхід до визначення змістового наповнення цієї категорії. Так, можна виокремити наступні підходи до розуміння категорії «джерело права»:

- «джерело права» – це форма вираження і закріплення норм права [379, с. 308];
- «джерело права» – це спосіб зовнішнього вияву правових норм, який засвідчує їх загальнообов’язковість [92, с. 171];
- «джерело права» – це багатозначна категорія, яку можна тлумачити як: а) сили, які творять право; б) матеріали, які покладені в основу того чи іншого нормативно-правового акта; в) історичні пам’ятки права та ін. [123, с. 35].

У науковій літературі можливо зустріти і інші підходи. Наявність чималої кількості наукових позицій стосовно того, що ми маємо розуміти під категорією «джерело права», зобов’язує нас шукати першоджерело, тобто той випадок, коли вперше була використана ця категорія. Як зазначають спеціалісти, уперше категорію «джерело права» використав Тіт Лівій, який назвав джерелом права Закони XII таблиць [417, с. 35]. Водночас наукове обґрунтування цієї категорії відбулося пізніше, а саме у XIX ст. [224, с. 74]. Досить цікаві думки з цього приводу були висловлені вченими Університету Св. Володимира. Так, аналізуючи їх наукову спадщину, спеціалісти відзначають, що у дореволюційній науковій літературі під джерелами права розуміли не форму зовнішнього вираження (закріплення) норми права, а ті сили, причини, які викликали формування та появу норм права [408, с. 336]. Якщо певним чином узагальнити доробок дореволюційних вчених-юристів, представників Університету Св. Володимира, то можна зробити висновок про те, що крім представників юридичного позитивізму, значна кількість

вчених не розглядала категорію «джерело права» у якості виразника волі держави. Відстоювалась інша позиція, за якої «джерело права» розглядалося як виразник волі народу, тобто воно мало закріплювати його волю, створюватися і реалізовуватися в його інтересах.

Розвиток теорії джерел права не завершився на дореволюційних дослідженнях. Так, подальший розвиток теорія «джерел права» мала у XX столітті. Якщо говорити про розвиток теорії джерел права в межах вітчизняної юридичної науки, то тут можна виділити два основних періоди: радянський та пострадянський.

У межах радянської юридичної науки і пануючого у ній марксистко-ленінського підходу до розуміння права радянськими вченими було сформовано наукову позицію, за якої право ототожнювалося із законом, а під джерелами права розумілися різні акти державних органів, які виражали волю держави [224, с. 75], а фактично комуністичної партії та її вождів.

У пострадянський період вчені-юристи намагалися відійти від радянських правових традицій. Це також стосується підходів до розуміння категорії «джерело права». У цей період, наприклад, були пропозиції замінити багатозначну категорію «джерело права» на конкретнішу, якою є категорія «форма права» [123, с. 35].

На наш погляд, говорячи про джерела права, ми говоримо передусім про офіційні документи, які набувають юридичної сили у результаті правотворчої діяльності уповноважених на це суб'єктів владних повноважень. Саме таким чином джерела права виявляють себе зовні. Тобто, за зовнішніми характеристиками джерело права – це офіційний документ, виданий уповноваженим на це суб'єктом владних повноважень, у якому містяться норми права. Такий підхід можна застосувати для характеристики будь-якого джерела права, в тому числі й джерела екоресурсного права України.

Цим характеристика джерел екоресурсного права України не може вичерпуватися, адже джерела екоресурсного права мають низку інших характеристик, які пояснюють їх внутрішню, адміністративно-правову природу. До внутрішніх характеристик джерел екоресурсного права ми віднесемо наступні:

- джерела екоресурсного права України мають регулювати екоресурсні відносини як вид адміністративно-правових відносин;
- такі джерела права є юридичною основою публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, зокрема: управління побутовими відходами як матеріальним ресурсом або публічним майном та регулювання діяльності суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами;
- такі джерела права узгоджуються із метою адміністративного права України як галузі права;
- джерела екоресурсного права узгоджуються з тими завданнями, які стоять перед адміністративним правом України як галуззю права.

Характеризуючи джерела екоресурсного права, варто звернути увагу на те, що для них характерними є ті ж самі особливості та проблеми, які властиві для законодавства України про відходи в цілому. Досить конкретно ці проблеми визначені у Національній стратегії управління побутовими відходами до 2030 року [347]. Якщо узагальнити, то йдеться про наступні проблеми: а) нормативно-правова база, яка регламентує поведження з відходами в Україні є розгалуженою; б) їй властива низка правових прогалин; в) для неї характерною є застарілість багатьох нормативних документів; г) існують розбіжності у понятійному апараті, а також нерозвиненість сучасних концептуальних положень [207, с. 11]. Зазначені проблеми зобов'язують теоретиків та практиків шукати шляхи їх вирішення.

На наш погляд, передумовою вирішення цих проблем є систематизація джерел екоресурсного права України. Саме приведення їх до логічної

системи допоможе, з одного боку, їх впорядкувати, а з другого боку, така система буде зручнішою для їх подальшого розвитку, наприклад, для адаптації до законодавства ЄС. На цю обставину ми звертали увагу у наших дослідженнях [128, 153].

Центральним питанням у дослідженні системи джерел права правового утворення будь-якого рівня є питання про її структуру або внутрішню будову. Саме така структура дає відповідь на запитання, по-перше, про те, з яких видів джерел права складається певне правове утворення і, по-друге, як вони взаємодіють в межах цієї системи.

Якщо говорити про сферу управління побутовими відходами в Україні, то інформацію про систему джерел екоресурсного права ми мали б отримати саме із базового Закону України «Про відходи» [246]. Так, у його ст. 2 нормативно визначено перелік законів України, які об'єднані у загальну категорію «законодавство про відходи». Аналіз цієї статті Закону України «Про відходи» [246] надає можливість нам стверджувати наступне: по-перше, нормативно закріплена категорія «законодавство про відходи» не охоплює всіх джерел права, які залучені до управління побутовими відходами в Україні; по-друге, така система не передбачає диференціації правового регулювання залежно від видів відходів, що, на наш погляд, ускладнює пошук тих норм, які стосуються публічного адміністрування окремими видами відходів; по-третє, очевидно, що цей перелік створювався з метою акцентування уваги саме на закони України, які становлять основу законодавства України про відходи, але дивно, чому у цей перелік не включено Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [350], 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» і доповнити її цим Законом України, адже Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [350] має безпосереднє відношення до управління побутовими

відходами як публічним майном.

Враховуючи те, що законодавство України на нормативному рівні визначило досить фрагментарно систему джерел екоресурсного права, ми хотіли б звернутися до напрацювань науковців стосовно будови системи джерел певних правових утворень, зокрема: галузі права, підгалузі права, правового інституту, для того, щоб з'ясувати, що ж ми маємо відносити до системи джерел екоресурсного права України.

Варто зазначити, що в юридичній літературі можна віднайти багато підходів до побудови системи джерел правових утворень різного рівня. Як правило, основна увага приділяється будові системи джерел права певної галузі права. При цьому аналіз наукових досліджень цього питання дає нам змогу зробити висновок про те, що переважна більшість навчальної та наукової літератури не дає конкретну модель системи джерел галузі права. Так, наприклад, на думку представників науки фінансового права, головним джерелом фінансового права є Конституція України. А далі, враховуючи чисельність таких джерел права, їх 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 в більшості випадків і єдиними джерелами фінансового права; звичаї, санкціоновані компетентними органами у встановленому порядку; прецедент та міжнародні договори [203, с. 70–72]. Схожий підхід до виокремлення джерел галузі права ми можемо знайти у представників екологічного права. Система джерел екологічного права України також характеризується шляхом проведення класифікації джерел права. Критерієм такої класифікації є: а) юридична сила, відповідно до якої джерела права поділяються на закони та підзаконні акти; б) за характером правового регулювання, відповідно до яких джерела права

поділяються на загальні і спеціальні; в) за предметом правового регулювання джерела права поділяються на комплексні та природоресурсні або ті, якими регулюються окремі питання екологічної діяльності; г) за способом правового регулювання джерела права поділяються на матеріальні та процесуальні [86, с. 26].

Аналізуючи наведені наукові позиції, звичайно, можна отримати певне уявлення про джерела права, які регулюють, зокрема, фінансове та екологічне право. Проте запропоновані підходи до будови системи джерел відповідних правових утворень мають, скоріше, теоретичну цінність, аніж практичну.

Більший інтерес, виходячи із спрямованості нашого дослідження, викликає наукова позиція Т. Л. Антонової, яка в межах свого дисертаційного дослідження запропонувала систему нормативного регулювання поводження з відходами. До цієї системи, на думку вченої, належать: 1) норми міжнародного законодавства, які урегульовують окремі питання у сфері поводження з відходами на міжнародному рівні; 2) норми національного законодавства, які визначають правову регламентацію здійснення окремих операцій щодо поводження з відходами: 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 [18, с. 9].

На наш погляд, система екоресурсного права України має будуватися навколо нормативного регулювання управління побутовими відходами як функції публічної адміністрації України. Тобто, із всієї сукупності приписів законодавства України про відходи ми маємо виокремити ту частину норм адміністративного права, яка регулює здійснення цієї функції публічної адміністрації України. При цьому необхідно зважати, по-перше, на те, що існує відмінність між категоріями «джерела галузі права» та «джерела галузі

законодавства». Тому віднесення тих чи інших нормативно-правових актів до переліку джерел екоресурсного права України не означає, що вони не можуть містити норми, які належать до інших галузей права. По-друге, норми екоресурсного права України містяться у різних видах джерел права, які можуть мати різну юридичну силу. Адже не тотожною буде юридична сила закону України та підзаконного нормативно-правового акта, норм, закріплених у джерелах міжнародного права та у національному законодавстві України. Очевидно, що на цю обставину ми також маємо зважати, вибудовуючи систему джерел екоресурсного права України.

При побудові моделі екоресурсного права ми будемо відштовхуватися від системи джерел адміністративного права, яка запропонована Р. С. Мельником [185, с. 89–105], адже на сьогодні це найкраща із існуючих у адміністративно-правовій літературі моделей системи джерел адміністративного права. Перевагами зазначеної моделі є те, що вона виходить за межі типових для вітчизняної юридичної науки підходів до системи джерел певного правового утворення, які в основному вибудовуються за рахунок законів України та підзаконних нормативно-правових актів і не зважають на такі важливі джерела права, як норми «м'якого права», юридичні акти ЄС, правова доктрина та ін. Із запропонованої вченим системи джерел адміністративного права України ми хотіли б запозичити перелік джерел адміністративного права і з'ясувати, чи присутні всі виокремлені вченим види джерел адміністративного права у межах екоресурсного права України як галузі Особливого адміністративного права.

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. По-друге, маємо враховувати, 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:

- норми міжнародних договорів, присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами;
- норми національного законодавства України, які регулюють управління побутовими відходами в Україні. До них належать: 1) норми екоресурсного права, які містяться у Законах України; 2) норми екоресурсного права України, які містяться у підзаконних нормативно-правових актах, виданих: а) органами державної влади та їх виборними та посадовими особами (Верховною Радою України; Президентом України; Радою національної безпеки та оборони України; Кабінетом Міністрів України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України; місцевими державними адміністраціями; НКРЕКП); б) норми екоресурсного права, які містяться у актах органів місцевого самоврядування;
- судові рішення як джерела екоресурсного права;
- правові звичаї як джерела екоресурсного права.

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

- акти органів влади АР Крим, присвячені управлінню побутовими відходами на території АР Крим;
- юридичні акти ЄС, які торкаються питань управління побутовими відходами;
- правову доктрину.

Аналіз чинних на сьогодні джерел екоресурсного права України доцільно почати із міжнародно-правового регулювання управління побутовими відходами. У цій частині необхідно зазначити, що в Україні визнається і діє принцип пріоритету норм міжнародного права над

національним законодавством. Нормативно він закріплений у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року [329]. Таким чином, норми міжнародного права мають пріоритет над нормами національного законодавства України, в тому числі у правовому регулюванні здійснення функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами в Україні.

Говорячи про цю групу джерел екоресурсного права, ми можемо стверджувати наступне:

- по-перше, вона стосується лише окремих питань, пов'язаних із управлінням побутовими відходами ;

- по-друге, вона закладає основу для управління побутовими відходами на національному рівні, особливо у контексті забезпечення та захисту прав людини у сфері управління побутовими відходами в Україні.

До міжнародних джерел екоресурсного права України ми віднесемо:

- Стокгольмську декларацію з навколишнього середовища від 16 червня 1972 року [389] у частині, що визначає орієнтир міжнародного співробітництва із забрудненням;

- Декларацію Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища, прийняту 14 червня 1992 року [66], оскільки вона заклала важливі принципи екоресурсного права, наприклад, принцип участі громадян у прийнятті екологічно значимих рішень; принцип компенсації завданої шкоди жертвам забруднення та іншої екологічної шкоди; принцип недопущення перекладання власних екологічних проблем на інші держави та ін.;

- Лондонську конвенцію про забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів від 29 грудня 1972 року [169]. Хоча ця Конвенція спрямована на охорону моря від забруднення, проте вона визначила багато засадничих моментів управління побутовими відходами в світі. Йдеться про запровадження поділу відходів на групи залежно від їх небезпечності; запровадження диференціації умов та дозвільних процедур під час

управління ними; запровадження принципу комплексної оцінки наслідків такого управління тощо;

– Базельську конвенцію про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 01 липня 1999 року [21]. Певна частина побутових відходів є небезпечними для навколишнього природного середовища та здоров'я людей. Зазначена Конвенція ставить собі за мету попередження перекладання власних екологічних проблем одними країнами на інші, а також стимулює максимальну переробку та утилізацію відходів у країнах їх походження;

– Орхунську Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 року, ратифіковану Законом України від 06 липня 1999 року №832-XIV [214], оскільки ця Конвенція передбачає механізм такого права людини і громадянина, як отримання достовірної інформації про забруднення навколишнього середовища, у тому числі щодо місць переробки та видалення побутових відходів;

– Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11 грудня 1997 року, затверджений Законом України від 04 лютого 2004 року №1430-IV [107]. Це джерело міжнародного права дотичне до управління побутовими відходами в Україні. Наприклад, Кіотський протокол стосується питання про біогази, які утворюються в результаті розкладу побутових відходів на полігонах твердих побутових відходів;

– Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, ратифікований 01 липня 2015 року [367], оскільки він вводить механізм стратегічної екологічної оцінки, орієнтований на запобігання і вирішення екологічних проблем та розробки планів і програм, які можуть негативно вплинути на здоров'я населення та навколишнє природне середовище.

Основну групу джерел екоресурсного права України утворюють національні джерела екоресурсного права України. Особливість цієї групи джерел екоресурсного права України виявляється у тому, що вони побудовані за принципом «ієрархічної піраміди». Найкраще, на наш погляд, її суть описав Л. П. Юзьков, який запропонував наступну побудову ієрархії нормативно-правових актів: «верховенство Конституції» – «конституційність законів» – «підзаконність усіх інших правових актів і дій» [425, с. 17–18]. Суть цього принципу зводиться до того, що нижчестоящі у ієрархії законодавства України нормативно-правові акти мають цілковито відповідати нормативно-правовим актам вищого порядку.

Аналіз цієї групи джерел екоресурсного права варто почати із норм екоресурсного права України, які містяться у законах України.

Традиційно для нашої правової науки правові джерела будь-якого правового утворення очолює Конституція України. Звичайно, вона є ядром правової системи України, а її норми мають найвищу юридичну силу, про що говорить сам Основний Закон у ч. 2 ст. 8 [119]. Водночас ми цілковито підтримуємо наукову позицію Р. С. Мельника, який зазначає: «...Конституція не є джерелом адміністративного права» [184, с. 12]. Обґрунтовуючи цю наукову позицію, вчений звертає увагу на те, що визнання Конституції України джерелом фактично всіх галузей права України вихолощує роль і значення Конституції України у регулюванні суспільних відносин, зрівнює норми Основного Закону з нормами інших галузей та інститутів національного права» [184, с. 12]. Ми погоджуємося також із тим, що Конституція України є центральним джерелом конституційного права, а отже, і має бути джерелом саме цієї галузі публічного права.

Крім того, ще одним аргументом на користь того, що Конституція України не входить до системи джерел екоресурсного права України, є відповідний досвід будови системи джерел, які регулюють управління

відходами у країнах-членах ЄС. Проаналізувавши відповідні системи юридичних джерел, які визначають порядок управління відходами у таких країнах-членах ЄС, як ФРН, Республіка Фінляндія та ін. [437, 489], ми можемо побачити те, що законодавство про відходи цих країн має два рівні національних джерел права: а) спеціальні закони про відходи; б) акти органів виконавчої влади, які є юридичною основою публічного адміністрування управління окремими видами відходів. Тобто, жодна із названих систем законодавства про відходи не починається із конституцій відповідних країн.

Враховуючи те, що Конституція України не є джерелом адміністративного права, є підстави не включати її до переліку джерел екоресурсного права України як галузі Особливого адміністративного права України.

Водночас виведення Конституції України поза межі джерел екоресурсного права не означає того, що вона не є базою для:

- по-перше, визначення мети, заради якої здійснюється будь-яка функція публічною адміністрацією України. Вона визначена у ч. 1 ст. 3 Конституції України і повною мірою стосується функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні [119];

- по-друге, визначення базового принципу функціонування суб'єктів публічної адміністрації України, який міститься у ч. 2 ст. 19 Конституції України [119];

- по-третє, наповнення конституційним змістом джерел екоресурсного права, адже воно як галузь особливого адміністративного права також конкретизує норми Конституції України. Наприклад, щодо реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, визначене у ст. 50 Конституції України [119];

- по-четверте, формування системи джерел екоресурсного права, визначення специфіки їх взаємодії в межах цієї системи. Наприклад, нормативно-правових актів різної юридичної сили, норм, закріплених у

міжнародних актах і національному законодавстві;

– по-п'яте, перевірки розміщених у джерелах екоресурсного права норм на предмет їх конституційності.

Оснoву екоресурсного права України утворюють закони України. Говорячи про цю групу джерел екоресурсного права, ми вимушені повертатися до проблеми визначення того, що ж таке побутові відходи. Адже від розуміння цієї категорії буде залежати те, які закони України ми включимо до переліку джерел екоресурсного права України. У попередньому розділі цієї роботи ми запропонували вихід із цієї ситуації. Йдеться про створення Державного електронного реєстру побутових відходів в Україні, який і має окреслити межі цієї категорії. На сьогодні невизначеність законодавства України в цій частині, зокрема занадто абстрактне визначення категорії «побутові відходи» у ст. 1 закону України «Про відходи», змушує нас вагатися, чи відносити той чи інший закон України або той чи інший підзаконний нормативно-правовий акт до джерел екоресурсного права. Так, наприклад, чи можемо ми вважати металобрухт побутовими відходами? Адже в Україні діє спеціальний Закон України «Про металобрухт» від 05 травня 1999 року (далі – Закон України «Про металобрухт») [328]. Тобто, чи є цей Закон України джерелом екоресурсного права? Справа полягає у тому, що металобрухт є різним за своїм походженням. Є амортизаційний металобрухт, який утворюється в результаті зношування техніки та промислового устаткування. Такий металобрухт не є побутовими відходами. Є побутовий металобрухт, який утворюється, наприклад, із непридатних до використання прасок, каструль, пателень. До нього ми також віднесемо залізні складові побутової техніки, наприклад, барабани пральних машин тощо. Такий металобрухт є побутовими відходами. Враховуючи це, Закон України «Про металобрухт» [328] ми могли б віднести до джерел екоресурсного права в тій частині, яка стосується управління металобрухтом як побутовими відходами.

Аналогічна ситуація стосується Закону України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 року (далі – Закон України «Про ветеринарну медицину») [244]. Чи є підстави вважати цей Закон України джерелом екоресурсного права? Іншими словами, чи зачіпають його норми питання, які стосуються публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні? Якщо говорити з практичної точки зору, то чи буде твердими побутовими відходами, наприклад, зіпсоване м'ясо домашньої тварини?

Схожа невизначена ситуація із Законом України «Про хімічні джерела струму» від 23 лютого 2006 року [354], адже існують батарейки, акумулятори, наприклад, від телефонів, які є побутовими відходами. Знову постає запитання: чи зачіпають норми цього Закону України питання, які стосуються управління побутовими відходами в Україні?

Чи можемо ми відносити до джерел екоресурсного права Закон України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року [241], зважаючи на ту обставину, що на полігонах твердих побутових відходів утворюються шкідливі гази (біогази), які використовуються в якості альтернативного джерела енергії.

Така невизначеність категорії «побутові відходи», однак, не означає того, що ми не можемо сформулювати перелік тих законів України, які належать до джерел екоресурсного права України.

Базовими законами України, які утворюють ядро екоресурсного права, є:

- Закон України «Про відходи» [246];
- Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 06 вересня 2005 року [242];
- Закон України «Про управління об'єктами державної власності» [350].

Фактично, вони є спеціальними законами України, які є законодавчою

основною публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

До цієї групи джерел екоресурсного права ми віднесемо наступні закони України в тій частині, в якій вони визначають функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні:

– Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року (далі – Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища») [335];

– Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 липня 2004 року [255];

– Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року [258] у частині вимог щодо санітарних норм та правил утримання територій населених пунктів;

– Закон України «Про стандартизацію» від 05 червня 2014 року [344] в частині встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [335].

Поза межами цієї підгрупи національних джерел екоресурсного права України залишимо низку законів України, які тим не менш регулюють широкий перелік загальних питань, що стосуються управління побутовими відходами в Україні. Йдеться, наприклад, про питання щодо компетенції суб'єктів публічної адміністрації України у цій сфері. До таких законів України ми віднесемо:

– Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року [324];

– Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року [355];

– Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року (далі – Закон України «Про місцеві державні

адміністрації») [331];

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330];

– Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року [332].

Окреме значення мають такі програмні документи, які зачіпає широке коло екологічних проблем в Україні, у тому числі проблеми поводження з побутовими відходами як: Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [334] та Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 26 лютого 2019 року [389].

Що ж стосується перспектив розвитку правового регулювання управління побутовими відходами в Україні саме на рівні законів, то в теорії та на практиці сформувався наступні пропозиції щодо цього питання:

– по-перше, це пропозиція щодо створення Кодексу, який би регулював відносини, пов'язані із управлінням побутовими відходами в Україні. У цій частині можна виокремити дві основні пропозиції: а) обґрунтовується необхідність створення окремого кодифікованого акта, який би регулював поводження з відходами [98]; б) пропонується включити норми, які регулюють поводження з відходами до складу Екологічного кодексу [419];

– по-друге, це пропозиція створення окремого закону України, який би регламентував поводження з побутовими відходами в Україні. В цій частині хотілося б звернутися до пропозиції В. О. Юрескул щодо необхідності створення спеціального Закону України «Про побутові відходи та вторинні ресурси побутового походження» [426, с. 5];

– по-третє, це пропозиція щодо прийняття нового Закону України «Про відходи», який би враховував всі вимоги, які визначені у законодавстві ЄС у цій сфері. Так, на сьогодні розроблений проект Закону України «Про

відходи», який базується на положеннях Директив ЄС [361];

– по-четверте, це пропозиція щодо ґрунтового доопрацювання Закону України «Про відходи». Фактично, ця ідея є центральною у межах Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля, яка була створена Міністерством екології та природних ресурсів України [207];

По-п'яте, прийняття нового базового Закону «Про управління відходами»[36].

Нова віха пропозицій щодо нормативного регулювання управління відходами в Україні у цілому та побутовими відходами зокрема пов'язана із ініціативами Мінприроди України. При цьому такі пропозиції не є послідовними. Адже вони, з одного боку, досить часто, а, з другого – досить кардинально намагалися змінювати напрям робіт щодо вдосконалення законодавства України про відходи. Якщо подивитися на цей процес хронологічно, то він буде мати наступний вигляд. З підписанням Угоди про асоціацію Мінприроди України у Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля [207] пропонувало широкий перелік заходів із вдосконалення Закону України «Про відходи». Після набуття чинності у 2017 році Національною стратегією управління відходами до 2030 року було взято інший курс, який передбачав ґрунтовне реформування законодавства України про відходи. Названа Національна стратегія закріплює необхідність розроблення законопроектів про управління відходами; про захоронення відходів; про спалювання відходів; про управління відходами видобувної промисловості; про побутові відходи; про відходи упаковки; про відпрацьовані нафтопродукти; про зняті з експлуатації транспортні засоби; про батареї, батареї та акумулятори; про відходи електронного та електричного обладнання та інших [347]. Отже, замість вдосконалення діючого Закону України «Про відходи»

передбачається запровадження десяти нових законів, що відповідним чином диференціює правове регулювання управління відходами в Україні.

На наш погляд, таке диференціювання зайве. Адже створення нових законів неминуче призведе до необхідності створення цілої плеяди підзаконних нормативно-правових актів. Тобто система законодавства України про відходи збільшиться кількісно.

Для того, щоб визначити шлях розвитку законодавства України про відходи, необхідно звернутися до досвіду країн-членів ЄС. Аналіз законодавства окремих країн-членів ЄС, зокрема: ФРН, Республіки Фінляндія, Латвійської Республіки, Словацької Республіки, Швейцарської Конфедерації, дає можливість говорити про те, що законодавство про управління відходами у цих державах на національному рівні очолює не система законів, а один закон. Так, у ФРН це *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen* (Федеральний закон про економіку замкненого циклу) від 01 червня 2012 року [453]. У Республіці Фінляндія це *Jätelaki* (Закон про відходи) від 17 березня 2015 року [450]. У Латвійській Республіці це *Jāātmeseadus* (Акт «Про відходи») від 28 січня 2004 року [449]. У Словацькій Республіці це *Zákon o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (Закон про відходи та про внесення змін і доповнень до деяких актів) від 01 січня 2016 року [490]. У Швейцарській Конфедерації це *Federal Act on the Protection of the Environment* (Федеральний закон про охорону навколишнього середовища) від 07 жовтня 1983 року [434] та *Federal Act on the Protection of Waters* (Федеральний закон про захист води) від 24 січня 1994 року [435].

Отже, в Україні, немає сенсу надмірно розгалужувати законодавство про відходи. Треба більше уваги приділи його змістовому наповненню. Вважаємо, для побудови в Україні моделі публічного адміністрування сферою управління відходами на рівні аналогів у країнах-членах ЄС

необхідно два закони: а) Закон України «Про відходи» та б) Закон «Про економіку замкненого циклу», якого наразі в Україні немає.

Закон України «Про відходи» необхідно суттєво модифікувати. У ньому мають знайти своє правове регулювання наступні питання: 1) на перше місце у здійсненні функції публічної адміністрації з управління відходами, зокрема побутовими, має бути поставлена концепція «людиноцентризму». Інакше кажучи, слід визначити перелік прав, свобод приватних осіб, на забезпечення та реалізацію яких має бути спрямовано управління відходами в Україні в цілому та побутовими відходами зокрема. Поряд із ними названий Закон України має закріпити чіткий та зрозумілий механізм виявлення і врахування публічних інтересів приватних осіб у процесі реалізації публічного адміністрування сферою управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема; 2) правове регулювання статусу відходів як майна. Має бути чітко закріплене положення про те, що будь-які відходи, у тому числі й побутові, є майном. Необхідно чітко визначити, коли відходи набувають цього статусу та коли цей статус припиняється. Мають бути чітко визначені правові режими відходів як публічного та приватного майна. Зокрема, має бути встановлений та узгоджений з іншими нормативно-правовими актами перелік підстав набуття майнових прав на державні, республіканські та муніципальні побутові відходи. Визначений правовий механізм управління державними, республіканськими та муніципальними відходами, а також суб'єктний склад відносин з приводу управління державними, республіканськими та муніципальними побутовими відходами; 3) має бути чітко визначене інституційне забезпечення публічного адміністрування сферою управління, зокрема побутовими відходами, принципи такого управління, права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації України, які здійснюють управління державними, республіканськими та муніципальними побутовими відходами; 4) повинен бути визначений порядок залучення до здійснення функції публічної

адміністрації з управління побутовими відходами приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень; 5) має бути встановлений чіткий та зрозумілий механізм залучення інститутів громадянського суспільства до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні; 6) мають бути визначені інструменти публічного адміністрування у сфері управління відходами, зокрема побутовими; 7) окреме регулювання мають отримати підстави, порядок та процедура притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів екоресурсних правовідносин. При цьому заходи юридичної відповідальності повинні стосуватися не тільки відповідальності приватних осіб, а й відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових і виборних осіб за невиконання покладених на них обов'язків щодо публічного адміністрування сферою управління відходами, та зокрема побутовими.

Проект Закону «Про економіку замкненого циклу». Варто зазначити, що на сьогодні Закону України, який би комплексно регулював впровадження в Україні економіки замкненого циклу, немає. Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347] згадує про економіку замкненого циклу як про певний базовий принцип, який має бути покладений у основу реалізації цієї Національної стратегії лише один раз [347]. Інші положення Національної стратегії не розвивають ідею запровадження в Україні економіки замкненого циклу. Водночас у країнах-членах ЄС економіка замкненого циклу є центральною ідеєю, яка спрямовує управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема. Наприклад, у Німеччині існує єдиний закон *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453], який як визначає основи функціонування економіки замкненого циклу, так і регулює управління відходами в країні.

На наш погляд, оскільки економіка замкненого циклу є явищем новим для України, необхідний окремий закон, який би став інструментом її впровадження в Україні. Ним має стати саме Закон «Про економіку

замкненого циклу». Він повинен спрямувати публічне адміністрування усіма видами відходів в Україні, у тому числі побутовими, на реалізацію завдань економіки замкненого циклу, зокрема: 1) попередження утворення будь-яких відходів; 2) ефективне використання їх ресурсного потенціалу; 3) екологічно безпечне вилучення цінних матеріалів із відходів.

Значний обсяг нормативного регулювання управління побутовими відходами в Україні становлять підзаконні нормативно-правові акти. У цій частині хотілося б звернути увагу на наступне:

- підзаконні нормативно-правові акти становлять переважну більшість джерел екоресурсного права України;
- їх значення виявляється ще й у тому, що вони конкретніше регулюють екоресурсні відносини, чіткіше визначають права та обов'язки суб'єктів екоресурсних відносин. Адже Закон України «Про відходи» [246] не диференціює правове регулювання управління різними видами відходів в Україні, що створює проблеми визначення прав та обов'язків учасників екоресурсних правовідносин;
- поза межами екоресурсного права України залишається внутрішньоуправлінська діяльність, пов'язана із побутовими відходами в Україні [182], а отже, до цієї підгрупи джерел екоресурсного права не увійде низка підзаконних нормативно-правових актів, які хоча і стосуються безпосередньо сфери управління побутовими відходами в Україні, проте регулюють внутрішньоуправлінські відносини. Наприклад, йдеться про Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 05 червня 2009 року № 166 «Про затвердження Методичних рекомендацій для визначення норм часу з утримання пляжів» [271] або Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 23 грудня 2010 року № 472 «Про затвердження Методичних рекомендацій з перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців сфери благоустрою населених пунктів» [274].

До групи підзаконних нормативно-правових актів як джерел екоресурсного права ми віднесемо: а) акти органів державної влади, їх посадових та виборних осіб, у яких містяться норми екоресурсного права; б) акти органів місцевого самоврядування, у яких містяться норми екоресурсного права.

До першої підгрупи ми віднесемо:

- підзаконні акти Верховної Ради України загального характеру, які визнають проблеми у сфері управління відходами в Україні, у тому числі у сфері управління побутовими відходами. У цій частині необхідно назвати насамперед Постанову Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 06 жовтня 2005 року № 2967-IV [343];

- акти Ради національної безпеки й оборони України. Наприклад, Рішення Ради національної безпеки й оборони України «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання поводження з відходами в Україні» від 25 квітня 2013 року [326];

- акти Президента України. Наприклад, Доручення Президента України від 30 травня 2011 року «Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами» [424] або Указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [259];

- акти Кабінету Міністрів України, які можна поділити за змістовим наповненням на наступні види: а) акти Кабінету Міністрів України, які регулюють загальний порядок управління відходами в Україні, та б) акти Кабінету Міністрів України, присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами в Україні.

До першого виду актів Кабінету Міністрів України ми віднесемо:

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 січня 2013 року № 22-р «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки» [345];

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 року № 820-р. «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» [347];

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 року № 117-р. «Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року» [279];

– постанову Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 118 «Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми» [295];

– постанову Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289];

– постанову Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1360 «Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів» [292];

– постанову Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1216 «Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів» [291];

– постанову Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 року № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» [294] та ін.

До другого виду актів Кабінету Міністрів України ми віднесемо:

– постанову Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [293];

– постанову Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 року № 1010

«Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів» [300];

– постанову Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів» [225];

– постанову Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року № 446 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» [265];

– постанову Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 року № 1168 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом» [266];

– постанову Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 302 «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи» [296];

– постанову Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 року № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів» [304];

– постанову Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2009 року № 1048 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюються ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, галузі поховання і сфері вивезення побутових відходів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» [264];

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 листопада 2009 року № 777-р «Про затвердження Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010–2015 роки» [278] у частині заходів, які продовжують діяти на сьогодні;

– постанову Кабінету Міністрів України від 18 липня 2003 року № 1119 «Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» [333];

- акти міністерств та центральних органів виконавчої влади України, які присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами в Україні. До них належать:

- Наказ Державного комітету України з питань жилого-комунального господарства від 23 вересня 2003 року № 154 «Про порядок ремонту та утримання об’єктів міського благоустрою населення» [338];

- Наказ Державного комітету України з питань жилого-комунального господарства від 11 листопада 2005 року № 160 «Положення про порядок конкурсного відбору підприємств з утримання об’єктів благоустрою населення» [231];

- Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 03 листопада 2007 року № 177 «Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту» [305];

- Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 року № 8 «Про затвердження Методики розроблення оцінки впливу на навколишнє середовище для об’єктів поводження з твердими побутовими відходами» [270];

- Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 року № 5 «Про затвердження Рекомендацій з удосконалення експлуатації діючих полігонів та звалищ твердих побутових відходів» [311];

- Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 року № 2 «Про затвердження Рекомендацій щодо підготовки місцевих програм поводження з твердими побутовими відходами» [313];

- Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства

України від 10 січня 2006 року № 6 «Про затвердження Рекомендацій із розроблення схем санітарної очистки населених пунктів» [312];

– Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23 березня 2017 року № 57 «Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів» [297];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30 липня 2010 року № 259 «Про затвердження Правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів» [303];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 року № 38 «Про затвердження Методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологічного поводження з побутовими відходами» [276];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2008 року № 311 «Про затвердження Примірного положення про підприємство у сфері поводження з твердими побутовими відходами» [306];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 року № 39 «Про затвердження Методичних рекомендацій з визначення морфологічного складу твердих побутових відходів» [272];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 07 червня 2010 року № 176 «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів» [273];

– Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 серпня 2011 року № 133 «Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів» [269];

– Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-

комунального господарства України від 13 червня 2012 року № 305 «Про затвердження Положення про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства» [281];

– Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17 березня 2011 року № 145 «Про затвердження державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць» [261];

– Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» [280];

– Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 березня 2003 року № 168 «Про затвердження положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» [287];

– Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01 листопада 2005 року № 397 «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища» [288];

– Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 року № 444 «Про забезпечення доступу до публічної інформації» [256];

– Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 17 лютого 1999 року № 41 «Про затвердження форми реєстрової карти об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та Інструкції щодо її складання» [319];

– Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 14 січня 1999 року № 12 «Про затвердження Інструкції про зміст і складання паспорта місць видалення відходів» [263];

– Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04 серпня 2018

року № 656 «Порядок видачі та оформлення свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів» [337];

– постанова головного державного санітарного лікаря України від 01 липня 1999 року № 29 Державні санітарні правила та норми. 2. Комунальна гігієна. 2.7. Ґрунт, очистка населених місць, побутові та промислові відходи, санітарна охорона ґрунту. «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення» [70];

- постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Виокремлення цих юридичних актів у окрему групу необхідно, зважаючи на те, що НКРЕКП не входить до системи органів виконавчої влади України, а отже, не може бути включена до переліку центральних органів виконавчої влади. Ця Національна комісія має автономний статус. Однак це обставина не виключає того, що видані нею нормативно-правові акти обов'язкові на усій території України. До них належать:

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 року № 467 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів» [267];

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 року № 683 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів» [268];

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 жовтня 2017 року № 1307 «Про затвердження Порядку формування та встановлення тарифу на послугу з перероблення побутових відходів, затверджений постановою» [298];

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 жовтня 2017 року № 1308 «Про затвердження Порядку формування та схвалення інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері перероблення побутових відходів» [299];

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 року № 706 «Про затвердження Порядку формування, схвалення інвестиційних програм та/або інвестиційних планів суб'єктів господарювання у сфері захоронення побутових відходів» [302];

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 квітня 2017 року № 601 «Про затвердження Порядку формування тарифу на послугу з захоронення побутових відходів» [301];

– постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 квітня 2017 року № 602 «Про затвердження Процедури встановлення тарифу на послугу з захоронення побутових відходів» [310];

– Роз'яснення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 03 грудня 2018 року «Захоронення та перероблення побутових відходів» [100].

Окреме місце серед джерел екоресурсного права України посідають техніко-юридичні джерела, створені ЗАТ «Український науково-дослідний інститут прогресивних технологій у комунальному господарстві» на замовлення Мінрегіону України. До переліку цих джерел належать:

– ДБН. Б.2.5-5:2011 «Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій. Благоустрій територій» [64];

– ДБН. В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування» [65];

– ГБН. В.2.2-35077234-001:2011 «Будинки і споруди. Підприємства сортування та перероблення твердих побутових відходів. Вимоги до технологічного проектування» [50] та ін.

Окрему групу джерел екоресурсного права України становлять державні стандарти, які створюються Державним підприємством «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості», а зокрема:

– ДСТУ 2195-99 Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін;

– ДСТУ 3910-99 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок найменування відходів за генетичним принципом і віднесенням їх до класифікаційних категорій;

– ДСТУ 3911-99 Поводження з відходами. Виявлення відходів і подання інформації про відходи. Загальні вимоги;

– ДСТУ 4462.3.01:2006 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій;

– ДСТУ 2731-94 Порядок збирання, зберігання і перероблення відходів [81, 82, 83, 84].

Окремо хотілося б звернути увагу на низку підзаконних нормативно-правових актів, які хоча і є внутрішньоуправлінськими, проте визначають порядок переробки побутових відходів в Україні, а отже, і містять вимоги, адресовані до комунальних підприємств, які здійснюють такі операції з побутовими відходами щодо безпечного для населення та навколишнього природного середовища порядку здійснення їхньої діяльності.

До таких підзаконних актів ми віднесемо:

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 року № 485 «Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Технологія перероблення відходів пластмас, паперу та картону, що є у складі твердих побутових відходів»» [315];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 року № 484 «Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Біогаз полігонів побутових відходів, що використовується у когенераційних установках»» [314];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 року № 486 «Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Технологія перероблення відходів скла, що є у складі твердих побутових відходів»» [316];

– Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30 березня 2010 року № 78 «Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Технологія перероблення органічної речовини, що є у складі побутових відходів»» [317] та ін.;

- акти місцевих державних адміністрацій, присвячені окремим питанням управління побутовими відходами в Україні. Таких актів досить багато, адже вони видаються всіма місцевими державними адміністраціями України. Як правило, такі акти мають внутрішньоуправлінський характер. Наприклад, Розпорядження Голови Сумської обласної державної адміністрації від 29 квітня 2013 року № 169-ОД «Про затвердження Положення про управління житлово-комунального господарства Сумської обласної державної адміністрації» [286] або Розпорядження Городенківської районної державної адміністрації у Івано-франківській області від 13 березня 2017 року № 113 «Про затвердження Положення про управління економіки Городенківської районної державної адміністрації у новій редакції» [285]. Проте є й такі акти місцевих державних адміністрацій, які, безперечно, належать до джерел екоресурсного права України. Наприклад, Розпорядження Голови Київської міської державної адміністрації від 21 лютого 2018 року № 267 «Про встановлення тарифів на послуги з перевезення побутових відходів з урахуванням операцій поводження з побутовими відходами (збирання, перевезення, знешкодження,

захоронення)» [246].

Аналіз нормативно-правових актів як джерел екоресурсного права України свідчить про те, що вони утворюють розгалужену систему. Користуватися такою системою джерел екоресурсного права України досить складно. Принципово інший підхід існує у законодавстві про управління відходами у країнах – членах ЄС. Оскільки ми вже розглянули питання про закони як «верхівку» «ієрархічної піраміди», яку утворюють нормативно-правові акти, присвячені управлінню відходами у країнах-членах ЄС, додатково повертатися до них немає сенсу. Візьмемо до уваги головне – на чолі такої «ієрархічної піраміди» стоять один або два закони, які визначають основу управління відходами у країнах-членах ЄС.

Далі ця «ієрархічна піраміда» складається із підзаконних-нормативно правових актів, які деталізують управління окремими видами відходів.

Так, наприклад, у Німеччині усе підзаконне нормативно-правове регулювання управління всіма видами відходів на федеральному рівні складається із 14 постанов Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини. Йдеться про:

- Verordnung über das Europäische Abfall Verzeichnis (Abfall Verzeichnis-Verordnung – AVV) [467] (постанова про європейський перелік відходів) від 10 грудня 2001 року, який, фактично, є європейським класифікатором відходів;

- Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (AltfahrzeugVerordnung – AltfahrzeugV) [475] (постанова про екологічно безпечну утилізацію транспортних засобів строк експлуатації, яких закінчився) від 04 липня 1997 року;

- Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz (Altholzverordnung – AltholzV) [465] (постанова про вимоги щодо відновлення та утилізації відходів деревини) від 15 серпня 2002 року;

- Altölverordnung (AltölV) [429] (постанова про відходи нафтопродуктів) від 27 жовтня 1987 року;
- Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (Bioabfallverordnung – BioAbfV) [477] (постанова про відновлення біовідходів на сільськогосподарських, лісових та садових ділянках) від 21 вересня 1998 року;
- Verordnung über Deponien und Langzeitlager (DepV) [469] (постанова про полігони та довготривале зберігання) від 27 квітня 2009 року;
- Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe, technische Überwachungsorganisationen und Entsorgungsgemeinschaften (Entsorgungsfachbetriebeverordnung – EfbV) [479] (постанова про компанії з утилізації відходів; організації з технічного моніторингу та співтовариства з управління відходами) від 02 грудня 2016 року;
- Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (GewAbfV) [470] (положення про управління твердими побутовими відходами та окремими видами будівельних відходів) від 18 квітня 2017 року;
- Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost (AbfKlärV) [478] (постанова про стічні води) від 27 вересня 2017 року;
- Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (Nachweisverordnung – NachwV) [473] (постанова про контроль за утилізацією відходів) від 20 жовтня 2006 року;
- Verordnung über die Entsorgung polychlorierter Biphenyle, polychlorierter Terphenyle und halogener Monomethyldiphenylmethane (Artikel 1 der Verordnung über die Entsorgung polychlorierter Biphenyle, polychlorierter Terphenyle sowie halogener Monomethyldiphenylmethane und zur Änderung chemikalienrechtlicher Vorschriften) (PCB/PCTAbfallverordnung –

PCBAbfallV) [471] (постанова про утилізацію поліхлорованих біфенілів, поліхлорованих терфенілів та галогеналкіли монометилдіфенілметану) від 26 лютого 2000 року;

- Verordnung Über das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen (Anzeige und Erlaubnisverordnung – AbfAEV) [466] (постанова про процедуру повідомлення та надання дозволів колекторам, перевізникам, дилерам та брокерам, які здійснюють операції з відходами) від 05 грудня 2013 року;

- Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, (Elektro- und ElektronikgeräteStoff-Verordnung- ElektroStoffV) [481] (постанова про обмеження використання шкідливих речовин в електричних та електронних приладах) від 19 квітня 2013 року;

- Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage (Versatzverordnung – VersatzV) [468] (постанова про захоронення відходів у землю) від 24 липня 2002 року.

У Конфедерації Швейцарія підзаконний нормативно-правовий рівень управління відходами складається із восьми постанов та ордонансів Федерального департаменту навколишнього середовища, транспорту, енергетики та зв'язку.

Йдеться про:

- Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen [464] (постанова DETEC щодо переліку відходів) від 18 жовтня 2005 року;

- Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen [476] (постанова про запобігання та утилізацію відходів) від 22 червня 2005 року;

- Ordinance on Beverage Containers (Ордонанс про контейнери для напоїв) [460] від 05 червня 2000 року;

- Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte [474] (постанова про повернення, електричної та електронної пристроїв) [474] (постанова про повернення,

повернення та утилізацію електричного та електронного обладнання) від 14 січня 1998 року;

- Verordnung über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas [472] (постанова про розмір попередньої плати за утилізацію скляних контейнерів для напоїв) від 07 вересня 2001 року;

- Verordnung des UVEK über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Batterien [463] (постанова UVEK про розмір додаткової плати за утилізацію акумуляторів) від 07 вересня 2011 року;

- Verordnung über tierische Nebenprodukte [480] (Регулювання побічних продуктів тваринництва) від 25 травня 2011 року.

Ще меншу кількість підзаконних нормативно-правових актів становить законодавство про управління відходами Словацької Республіки. До них належать:

- Vyhláška, ktorou sa ustanovuje Katalóg odpadov [485] (Декрет про перелік відходів) від 13 листопада 2015 року;

- Vyhláška o evidenčnej povinnosti a ohlasovacej povinnosti [483] (Декрет про реєстраційне мито та зобов'язання щодо звітування) від 28 липня 2015 року;

- Vyhláška o skládkovaní odpadov a dočasnom uskladnení kovovej ortuti [484] (Декрет про звалище та тимчасове зберігання металевої ртуті) від 28 липня 2015 року.

Отже, як видно із наведених прикладів, підзаконне нормативно-правове регулювання країн-членів ЄС є достатньо структурованим та компактним. Воно має логічну будову, яка полягає у комплексному регулюванні публічного адміністрування окремою групою питань з управління окремими відходами. Очевидно, що цей досвід необхідно врахувати Україні, якщо вона бажає запровадити управління відходами європейського зразка. Тому ми пропонуємо поряд із вдосконаленням Закону України «Про відходи», а також створенням Закону «Про економіку замкненого циклу» компактно

врегулювати на підзаконному рівні управління, зокрема побутовими відходами в Україні. Специфіку управління окремими видами побутових відходів мають визначати окремі постанови Уряду, зокрема: «Про біовідходи»; «Про відходи з деревини»; «Про відходи з пластмаси та полімерів»; «Про склобій та відходи зі скла»; «Про відходи з картону та паперу»; «Про суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами»; «Про утилізацію відходів». При цьому розробником проектів таких постанов має бути профільне міністерство – Мінрегіон України.

До другої підгрупи ми віднесемо акти органів місцевого самоврядування України, які присвячені управлінню побутовими відходами в Україні. Таких нормативно-правових актів також досить багато. Вони створюються органами місцевого самоврядування різного рівня і стосуються різних питань управління побутовими відходами, які здійснюють такі органи в межах наданої їм компетенції від імені територіальних громад. Наприклад, Рішення Київської міської ради 14 грудня 2017 року № 697/3704 «Про деякі питання поводження з побутовими відходами на території міста Києва» [253] або Рішення Іванівської селищної ради від 22 лютого 2018 року № 66, яким затверджена «Програма поводження з твердими побутовими відходами на 2018–2020 роки» [358].

До джерел екоресурсного права України ми також віднесемо судові рішення. У науковій літературі судові рішення виокремлюються в окрему групу джерел адміністративного права України [185, с. 98]. Отже, вони можуть також бути джерелом екоресурсного права України як галузі Особливого адміністративного права. Ця група джерел екоресурсного права України може формуватися за рахунок:

- Рішень Конституційного Суду України;
- Рішень Верховного Суду;
- Рішень Європейського суду з прав людини.

Одразу ж необхідно зробити застереження про те, що не є джерелами екоресурсного права України судові рішення, які мають індивідуальний характер. Як слушно звертає увагу Р. С. Мельник, такі рішення приймаються у зв'язку із розглядом конкретної справи і завжди мають індивідуальний характер, а раз так, то не можуть містити у собі обов'язкових до виконання (дотримання) необмеженим колом осіб норм права, а отже, не можуть бути і джерелами адміністративного права [184, с. 13]. Очевидно, що це правило розповсюджується і на цю групу джерел екоресурсного права України.

Практична цінність цієї групи джерел екоресурсного права України виявляється у тому, що вони дають змогу оперативно подолати прогалини у правовому регулюванні екоресурсних правовідносин, з'ясувати ті питання, які чітко не визначені у нормативно-правових актах.

Маємо зазначити те, що, створюючи такі джерела екоресурсного права України, судова гілка влади не підміняє Верховну Раду України, яка є єдиним органом в Україні, уповноваженим виконувати законодавчу функцію.

Судові рішення як джерела екоресурсного права України адресовані до:

- приватних осіб, адже від них вони отримують можливість конкретніше дізнатися про свої права та обов'язки, межі дозволеного у сфері публічного управління в Україні;
- суб'єктів публічної адміністрації України, які отримують можливість чітко розуміти ті завдання, які перед ними ставляться у цій сфері, межі та зміст своїх повноважень, а також межі своєї діяльності щодо приватних осіб;
- суддів, які можуть орієнтуватися на такі судові рішення при здійсненні правосуддя.

За своєю природою судові рішення є «усіченим» джерелом адміністративного права [184, с. 15].

Говорячи про судові рішення як джерела екоресурсного права України, необхідно зазначити те, що їх на сьогодні досить небагато. Хоча це

не означає, що у судовій практиці України зовсім відсутні справи з приводу побутових відходів або операцій з ними. Як приклад можемо навести постанову Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 20 травня 2014 року у справі за позовом Бориспільського міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі Державної авіаційної служби України до ТОВ «Еко-Сервіс» [236, с. 8]. Аналогічних справ на сьогодні досить багато. Проте вони мають індивідуальний характер, а отже, не можуть визнаватися джерелом екоресурсного права України.

Нині фактично, можна виокремити дві категорії судових рішень, які є правовими джерелами для регулювання екоресурсних правовідносин.

По-перше, це рішення Конституційного Суду України, які торкаються дотичних до управління побутовими відходами в Україні питань. Наприклад, Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 року № 18-рп/2004 (справа про охоронюваний законом інтерес) [373], адже сфера управління побутовими відходами в Україні є тією сферою, де реалізуються багатоманітні законні інтереси суб'єктів права. При тлумаченні того, що ж необхідно розуміти під «охоронюваним законним інтересом», ми маємо обов'язково враховувати позицію Конституційного Суду України з цього питання.

По-друге, рішення Верховного Суду. Наприклад, постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 233/4308/17, у якій Верховний Суд розтлумачив категорії «публічний інтерес» та «публічна адміністрація» [235].

По-третє, це окремі рішення Європейського суду з прав людини, які можна вважати джерелом екоресурсного права України. Наприклад, Рішення Великої палати від 30 листопада 2004 року у справі «Онер'їльдиз проти Туреччини» [372].

До чинних джерел екоресурсного права ми також віднесемо правовий звичай. Сфера застосування цього джерела права в межах адміністративних

правовідносин є до кінця невизначеною. Це насамперед пов'язано із тим, що Конституція України у ч. 2 ст. 19 [119] зобов'язує суб'єктів публічної адміністрації України діяти в межах і у чіткій відповідності із приписами Основного Закону та інших Законів України. Тобто, застосування правового звичаю для регулювання усіх видів адміністративних правовідносин є нетиповим, насамперед через те, що він ніде не фіксований. Іншими словами, досить складно чітко визначити те, який зміст цього звичаю, які права та обов'язки його застосування породжує для суб'єктів адміністративних правовідносин. Водночас це не означає, що такий вид джерел права відсутній у переліку джерел екоресурсного права України. Так, наприклад, правовим звичаєм може бути щорічне весняне прибирання прибудинкових територій, парків та зон відпочинку мешканцями прилеглих житлових будинків. Такі «суботники» є запозиченим із радянського минулого звичаєм, проведення якого може ініціюватися як органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, так і приватними особами.

У країнах ЄС існує інший правовий звичай, який спочатку ініціювався органами державної влади, а сьогодні виконується самостійно громадянами без додаткового впливу органів державної влади. Йдеться про сортування побутових відходів перед їх викиданням. Цей звичай допомагає ефективно переробляти побутові відходи і суттєво зменшувати відсоток їх утилізації та захоронення.

До джерел права, які можуть у перспективі отримати статус джерел екоресурсного права, ми віднесемо передусім акти органів влади АР Крим. На сьогодні АР Крим є тимчасово окупованою територією. Тому говорити про джерела цієї групи екоресурсного права сьогодні можливо переважно у контексті перспективи. Тобто, такі джерела займуть своє місце у системі джерел екоресурсного права України після повернення контролю української влади над територією АР Крим. Водночас окупаційні органи влади Криму також займаються проблемами поводження з побутовими відходами. Так, на

офіційному сайті цих структур можна знайти проект «Програми поводження з побутовими відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки» [360]. Звісно, цей проект створений не уповноваженим на те суб'єктом і не може вважатися джерелом екоресурсного права України.

До джерел права, які можуть отримати статус джерел екоресурсного права, ми також віднесемо юридичні акти ЄС, які зачіпають питання, пов'язані із управлінням побутовими відходами. Значення цих джерел права зросло після підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [402]. Так, Додаток XXX до Угоди про асоціацію [78] визначає перелік Директив ЄС, положення яких мають бути імплементованими до законодавства України і, зокрема, в частині управління побутовими відходами. Йдеться про:

- Директиву 2008/98/ЄС «Про відходи», яка є базовою у цій сфері [75];
- Директиву Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року «Про захоронення відходів» [74].

У перспективі у законодавство України можуть бути імплементовані положення інших Директив ЄС, пов'язаних із побутовими відходами та управління ними.

Йдеться, наприклад, про:

- Директиву 2000/76/ЄС Європейського парламенту та Ради від 04 грудня 2000 року «Щодо спалювання відходів» [73];
- Директиву № 94/62/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про упаковку і відходи від упаковки» [76];
- Директиву ЄС 78/319 від 20 березня 1978 року та постанову Ради Європи № 259/93 про нагляд і контроль за переміщенням відходів у межах Європейської спільноти, а також за їх увезенням і вивезенням з території ЄС [226] та ін.

Маємо зазначити, що у різних офіційних документах

використовуються різні терміни для позначення того, яким чином норми законодавства ЄС мають взаємодіяти із законодавством України. Так, використовуються такі категорії, як: «адаптація», «імплементация», «апроксимация», «гармонізація». Фактично йдеться про запозичення положень відповідних джерел права ЄС у національне законодавство України. Говорячи про сферу управління побутовими відходами в Україні і про екоресурсне право України як юридичну основу управління побутовими відходами, ми маємо поставити собі запитання про те, як акти ЄС у разі входу України до складу Європейського Союзу мають взаємодіяти із національним законодавством України? Переконані у тому, що вони повинні мати самостійне регулятивне значення при регулюванні екоресурсних відносин. Саме тому національні правові акти (Закони України, підзаконні нормативно-правові акти), які наразі є джерелами екоресурсного права України, не мають цілковито поглинати регулятивну роль і значення юридичних актів ЄС. Вони повинні органічно взаємодіяти із останніми, як це має місце у країнах-членах Європейського Союзу. Фактично будь-яка країна-член ЄС, визначаючи будову законодавства про відходи, виокремлює рівень юридичних актів ЄС. На сьогодні роль і призначення юридичних актів ЄС у системі джерел права України досить чітко визначив Р. С. Мельник, який підкреслює: «... юридичні акти ЄС є насамперед юридичною основою (джерелом) для правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації» [185, с. 95]. Отже, на сьогодні функціональне призначення юридичних актів ЄС в Україні виявляється у тому, що вони є еталоном, певним спрямовуючим чинником, який дає змогу юридичним актам національного законодавства України наблизитися до європейських аналогів.

До системи джерел екоресурсного права України може у перспективі долучитися правова доктрина. Окреслюючи змістове наповнення цієї категорії, ми поділяємо наукову позицію М. В. Кармаліти, яка розглядає правову доктрину як систему основоположних поглядів правознавців, що

визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію і можуть виступати регуляторами суспільних відносин [105, с. 182]. Маємо зазначити, що на рівні адміністративного права України правова доктрина є неформалізованим джерелом цієї галузі права [185, с. 103]. Що ж стосується екоресурсного права України, то правова доктрина у межах цієї галузі Особливого адміністративного права України тільки формується, а отже, її можна вважати тільки потенційним джерелом екоресурсного права України.

Говорячи про джерела екоресурсного права України, ми не можемо оминати увагою ще одну площину правового регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Йдеться про стратегічне планування управління побутовими відходами в Україні. У попередньому розділі роботи ми дійшли висновку про те, що публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та державна політика у сфері управління побутовими відходами в Україні нерозривно пов'язані. Крім того, ми дійшли висновку про те, що остання має реалізовуватися не хаотично, а через стратегію і тактику управління побутовими відходами в Україні.

Важливим офіційним документом, спрямованим на планування управління побутовими відходами в Україні як функції публічної адміністрації України, на сьогодні є Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347]. На цю обставину ми звертали увагу у наших дослідженнях [137]. Позитивним моментом цього офіційного документа є те, що він закріпив багато позитивних ідей, які присвячені окремо управлінню побутовими відходами в Україні як функції публічної адміністрації України.

Серед основних здобутків цієї Національної стратегії, на наш погляд, можна назвати:

- по-перше, вона визнала сам факт того, що всіма видами відходів в Україні здійснюється саме управління, яке може реалізовуватися через публічне та приватне адміністрування;

- по-друге, розроблені загальні заходи у сфері управління відходами у цілому та спеціальні заходи у сфері управління окремими видами відходів, зокрема побутовими відходами.

Серед позитивних заходів, запропонованих у зазначеній Стратегії, які об'єктивно необхідні для вдосконалення управління побутовими відходами в Україні, можна назвати:

- прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на: а) ведення реєстрів для суб'єктів господарювання, які надають послуги з вивезення побутових відходів; б) визначення права власності на побутові відходи;

- реалізацію економічних інструментів, зокрема стимулювання перероблення побутових відходів;

- повне відшкодування витрат за рахунок включення до тарифу з поводження з побутовими відходами усіх витрат, пов'язаних з наданням таких послуг;

- реформування системи проведення конкурсу на надання послуг з вивезення побутових відходів;

- удосконалення процедури формування тарифу на послуги з поводження з побутовими відходами;

- запровадження механізму гарантій відшкодування витрат на будівництво, експлуатацію, закриття, рекультивацію, подальший догляд і моніторинг полігонів побутових відходів протягом щонайменше 30 років після закриття за рахунок тарифів на захоронення побутових відходів;

- запровадження відповідальності споживача послуг з вивезення побутових відходів за неукладення договору з виконавцем таких послуг, визначених за результатами конкурсу;

- вивезення побутових відходів від усіх категорій споживачів, утворених у населеному пункті, тільки тими суб'єктами господарювання, що за результатами конкурсу визначені виконавцем таких послуг та ін.;

- створення ефективної та рентабельної системи збирання й вивезення побутових відходів з максимальним охопленням населення відповідними послугами;

- створення органами місцевого самоврядування в населених пунктах з чисельністю більш як 50 тис. осіб спеціалізованих комунальних пунктів збирання відходів з урахуванням площі, густоти та кількості населення населеного пункту та ін. [347].

Водночас можна висловити певні критичні зауваження до названої Національної стратегії. Йдеться про те, що названа Національна стратегія створена без належного врахування публічних інтересів українського суспільства. Фактично вона створена виходячи із інтересів держави та інтересів великого бізнесу. Наприклад, вказана Національна стратегія всіляко відстоює ідею роздільного збирання побутових відходів. Так, її положення передбачають:

- залучення населення до роздільного збирання побутових відходів та стимулювання такого їх збирання;

- збільшення охоплення населення послугами збирання та вивезення побутових відходів з подальшим поширенням послуг у селищах і селах;

- запровадження роздільного збирання та поводження з окремими небезпечними компонентами побутових відходів, виконання зобов'язань виробниками та імпортерами щодо збирання та перероблення компонентів побутових відходів шляхом застосування принципу розширеної відповідальності виробника;

- забезпечення комунальними пунктами збирання відходів приймання таких видів відходів:

- небезпечних відходів у складі побутових;

- великогабаритних відходів (меблів, великих речей домашнього вжитку тощо);
- вторинної сировини;
- відходів електричного та електронного обладнання, відпрацьованих батарейок, батарей та акумуляторів;
- садових та паркових відходів біологічного походження (трави, листя, гілок тощо);
- відходів будівельно-ремонтних робіт.

• забезпечення використання ресурсоцінного потенціалу побутових відходів [347]. Самі ці ідеї, безумовно, є позитивними і мають бути реалізованими в Україні. Проте вони відображають інтереси насамперед бізнесу, адже роздільний збір відходів збільшує їх ресурсний потенціал та дає змогу, на думку спеціалістів, переробити до 80 % твердих побутових відходів, у той же час не відсортовані побутові відходи можливо переробити тільки на 20 % [427]. Отже, ця Національна стратегія захищає інтереси бізнесу, безкоштовно залучаючи населення до сортування побутових відходів.

Водночас названа Національна стратегія належним чином не враховує публічних інтересів населення України. Про це можна скласти судження із наступного:

• по-перше, у названій Стратегії майже не згадується про права та свободи людини. Чи не єдиний раз, коли вона згадує про права приватних осіб, є перелік спеціальних заходів у сфері побутових відходів, одним із яких є визначення права власності на відходи [347]. Про спрямованість Національної стратегії на забезпечення та охорону прав і свобод людини і громадянина у сфері управління побутовими відходами взагалі нічого не говориться. Саме тому створюється таке уявлення, що у сфері управління побутовими відходами не реалізуються жодні права і свободи людини, крім права власності. Ми наголошуємо на тому, що згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції

України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави[119]. Саме права і свободи людини, поряд із публічними інтересами суб'єктів права, мають стати основним орієнтирами у розвитку функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами. Очевидно, що вказана Національна стратегія має бути переглянута з цих позицій;

- по-друге, у названій Стратегії нічого не говориться про конкретний механізм залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. У завданнях Стратегії вказано, що одним із таких завдань є значне підвищення ролі регіонів та громадянського суспільства у реформуванні сфери поводження з відходами [347]. Проте не зрозуміло, чому роль громадянського суспільства звужується лише до реформування сфери поводження з відходами. Слідуючи такій логіці, після реформування громадянське суспільство має бути відстороненим від управління, зокрема побутовими відходами. Крім того, враховуючи, що ця Національна стратегія визначає напрями розвитку сфери управління побутовими відходами в Україні до 2030 року, варто було б очікувати від неї впровадження нових форм залучення інститутів громадянського суспільства до управління побутовими відходами в Україні. Проте у названій Національній стратегії про це нічого не сказано.

Жодного слова не сказано про управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема як публічним майном. Названа національна стратегія не порушує цього питання взагалі. Вона не визначає для публічної адміністрації України завдання щодо розробки досконалого механізму управління відходами як публічним майном. На наш погляд, це питання також має бути порушено на рівні цієї Національної стратегії.

Крім того, жодного слова не сказано про органи влади АР Крим як суб'єкти управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема.

Інакше кажучи, яке місце цих суб'єктів публічної адміністрації у системі управління відходами в Україні? Чи мають про них згадати у контексті розробки проектів законів, які передбачені названою Національною стратегією?

Однією із центральних ідей, які закладені у згадуваній Національній стратегії, є впровадження механізму повного фінансування системи управління відходами з урахуванням принципів «забруднювач платить», «розширена відповідальність виробника» та «плати за те, що викидаєш»; впровадження схем розширеної відповідальності виробника для окремих компонентів побутових відходів [347]. Сама ідея «забруднювач платить», на перший погляд, є цілком логічною та адекватною. Іншими словами, той господарюючий суб'єкт, який створює товар, що після його використання або споживання перетвориться на побутові відходи, має покрити витрати на його утилізацію. Проте тягар оплати за таку утилізацію, очевидно, буде закладатися виробником товарів у ціну за одиницю товару. Інакше кажучи, покупець товару фактично буде сплачувати повністю або частково за його утилізацію. Тобто реалізація на практиці ідей «забруднювач платить», «розширена відповідальність виробника» та «плати за те, що викидаєш» неодмінно призведе до подорожчання товарів, які для більшості населення України і без цього є занадто дорогими. Наприклад, пенсіонер при придбанні хліба буде змушений разом із ціною за товар сплачувати певну ціну за утилізацію упаковки, в якій такий хліб знаходиться. Або особа, яка має статус інваліда при придбанні ліків буде змушена сплачувати кошти за утилізацію обгортки для ліків. Можна навести й інші приклади, яких буде досить багато, адже більшість товарів, які щоденно споживаються населенням України, є джерелом побутових відходів. Таким чином, тотальне запровадження вказаних принципів негативно вплине на спроможність набувати товари насамперед соціально незахищених верств населення.

Можливим виходом із цієї ситуації є запровадження вказаних принципів щодо виробників окремих груп товарів. Наприклад, принцип «розширеної відповідальності виробника» можна було б запровадити щодо товарів, які не є товарами першої необхідності, наприклад: виробники алкогольних напоїв, виробники тютюнових виробів, окремих видів побутової хімії тощо.

Ще одним заходом, який визначений у названій Національній стратегії, є модернізація матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання з багаторазового використання природних ресурсів та перероблення і утилізації відходів. На наш погляд, сама ідея модернізації матеріально-технічної бази суб'єктів господарювання є непоганою. Проте вона має негативні наслідки для населення України, адже така модернізація буде здійснюватися за рахунок подорожчання товарів для населення. Інакше кажучи, за таку модернізацію буде платити населення України. Сама ж Національна стратегія не передбачає розробку механізмів пільгового кредитування за рахунок держави суб'єктів господарювання у зв'язку із модернізацією їх матеріально-технічної бази.

Не конкретизована в Стратегії досить важлива, на наш погляд, ідея, сформульована у дисертаційному дослідженні В. О. Юрескул: ««Zero Wastes» («нуль відходів» і «нуль втрат»), згідно з якою виробництво продуктів, для яких не існує безпечних технологій переробки, у довгостроковій перспективі поступово повинне бути припинене» [426, с. 8]. Звичайно, вказана Національна стратегія передбачає, наприклад, розроблення положення про Національний реєстр об'єктів утворення, здійснення операцій у сфері поводження з відходами, найкращих доступних технологій поводження з відходами [347]. Проте зазначений захід має на меті, очевидно, інші цілі, зокрема визначити суб'єкта господарювання, який має платити за утворення відходів.

Вказані зауваження, очевидно, свідчать про те, що Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347] традиційно для України створювалася органами державної влади без залучення інститутів громадянського суспільства. Як справедливо звертає увагу на цю закономірність функціонування Української держави В. І. Олефір, «...державна політика не тільки розробляється державою, а й реалізується нею...» [209, с. 76].

На наш погляд, Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року мала б розроблятися в межах тісної співпраці двох обов'язкових суб'єктів, зокрема: публічної адміністрації України та громадянського суспільства. У цьому контексті ми цілковито підтримуємо наукову позицію Р. С. Мельника, який зазначає: «...громадянське суспільство має стати інтелектуальним опонентом держави, покликаним доносити до влади зміст публічних інтересів, а також громадську думку щодо напрямів зовнішнього та внутрішнього розвитку країни, способів найкращого та найбільш ефективного утвердження та реалізації прав приватних осіб» [179, с. 229].

Таким чином, має відійти у минуле практика, за якої громадянське суспільство України стоїть осторонь прийняття рішень щодо визначення стратегічних цілей розвитку певних сфер здійснення публічного управління. Адже така ситуація створює уявлення про те, що публічна адміністрація України і громадянське суспільство функціонують у різних площинах і ніколи не перетинаються. Саме публічний інтерес населення України, а не інтереси бізнесу та суб'єктів публічної адміністрації, мають визначати зміст Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року.

На наш погляд, при визначенні стратегічних цілей розвитку сфери управління побутовими відходами в Україні необхідно орієнтуватися на ті пріоритети, ідеї та принципи, які визначені нормами міжнародного права та права ЄС, зокрема:

- управління побутовими відходами в Україні має сприяти захисту

громадського здоров'я;

- таке управління має сприяти заохоченню заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища [402].

Цей перелік, вважаємо, можна також доповнити такими ідеями та принципами, які можуть бути корисними при визначенні стратегічних цілей управління побутовими відходами в Україні:

- принцип визнання прав, свобод та законних інтересів в якості основної мети та пріоритету діяльності держави та громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні;

- принцип обов'язковості урахування публічних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами в Україні;

- принцип обов'язкового залучення державою громадянського суспільства до вирішення питань щодо управління побутовими відходами в Україні;

- принцип обов'язковості настанов громадянського суспільства у нормотворчій та правозастосовній діяльності у сфері управління побутовими відходами в Україні.

На наш погляд, тільки за умови врахування у Національній стратегії управління побутовими відходами в Україні до 2030 року всіх названих зауважень вона зможе реально наблизити управління побутовими відходами в Україні до європейських аналогів.

Висновки до розділу 2

Дослідження юридичного регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні дозволило нам сформулювати низку суджень, які характеризують місце норм адміністративного права, що регулюють публічне адміністрування сферою

управління побутовими відходами в Україні у системі адміністративного права України, об'єднати їх у галузь Особливого адміністративного права України, а також окреслити систему джерел (форм) права, у яких вони знаходять свого офіційного закріплення.

1. Доведено те, що функцію публічної адміністрації України з управління побутовими відходами регулює система норм адміністративного права, які можна об'єднати у цілісне правове утворення у межах системи цієї галузі публічного права. Це правове утворення містить у собі усі риси та особливості адміністративного права України. Ми пропонуємо визначити це правове утворення як екоресурсне право України.

2. Екоресурсне право України – це система норм адміністративного права, що покликані регулювати здійснення публічного адміністрування діяльністю суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами, та управління побутовими відходами як публічним майном. Нормативний матеріал цієї галузі Особливого адміністративного права України будується навколо двох видових об'єктів публічного адміністрування у цій сфері: а) управління побутовими відходами як публічним майном; б) регулювання діяльності суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні. Саме вони визначають напрям спрямування зусиль суб'єктів публічної адміністрації України під час здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

3. Теоретичним підґрунтям виокремлення екоресурсного права України є теоретичні положення про юридичну природу суспільних відносин, які виникають з приводу побутових відходів в Україні. З'ясування зазначеного питання має, по-перше, здійснюватися в обов'язковому порядку крізь призму теорії поділу права на приватне та публічне. На підставі цього зроблено висновок про те, що суспільні відносини, які виникають з приводу побутових відходів в Україні, регулюються нормами публічного права, котрі передбачають їх диференціацію та об'єднання у правові утворення (галузі

права, підгалузі права та правові інститути) у межах публічного права (адміністративного та кримінального права України) та правові утворення (галузі права, підгалузі права та правові інститути) у межах приватного права (цивільного права України). По-друге, необхідність подальшої диференціації норм Особливого адміністративного права, пов'язаної з формуванням у межах системи останнього нових самостійних галузей права, однією з яких, власне, є екоресурсне право України.

4. Система екоресурсного права України являє собою складне дворівневе утворення, яке складається із значної кількості норм та інститутів цієї галузі Особливого адміністративного права України. Маючи розгалужену структуру нормативного регулювання, яка обумовлюється як об'єктами публічного адміністрування, так і напрямками управлінського впливу (державним, республіканським, муніципальним та делегованим публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами в Україні), екоресурсне право України характеризується системністю, цілісністю, стабільністю, що дозволяє об'єднати його норми у відповідні правові інститути. До таких інститутів належать: інститут правового статусу суб'єктів екоресурсних правовідносин; інститут забезпечення та гарантування публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні; інститут делегування публічних функцій у сфері управління побутовими відходами в Україні органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування; інститут делегування публічних функцій суб'єктами публічної адміністрації профільним комунальним підприємствам та приватним особам суб'єктам делегованих повноважень; інститут управління побутовими відходами як публічним майном; інститут моніторингу (нагляду) за сферою управління побутовими відходами; інститут інформування приватних осіб у сфері управління побутовими відходами; інститут видачі дозволів та ліцензування на здійснення операцій з побутовими відходами; інститут взаємодії органів

публічної влади з інституціями громадянського суспільства щодо управління побутовими відходами в Україні; інститут адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні.

5. Норми екоресурсного права України знаходять свого офіційного закріплення у значній кількості джерел (форм) права. До системи джерел екоресурсного права України ми віднесемо: 1) норми міжнародних договорів, присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами; 2) норми національного законодавства України, які регулюють публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та містяться у: 2.1) Законах України; 2.2) підзаконних нормативно-правових актах, виданих: а) органами державної влади та їх виборними та посадовими особами (Верховною Радою України; Президентом України; Радою національної безпеки та оборони України; Кабінетом Міністрів України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України; НКРЕКП; місцевими державними адміністраціями); б) органами місцевого самоврядування; 3) судові рішення; 4) правові звичаї. У перспективі до системи джерел екоресурсного права України можуть долучитися: 1) акти органів влади АР Крим, присвячені управлінню побутовими відходами; 2) юридичні акти ЄС, які торкаються питань управління побутовими відходами в Україні; 3) правова доктрина. Викладене переконливо демонструє те, що екоресурсне право України має власну джерельну базу. Власне, це є додатковим аргументом для можливості обґрунтування його у якості галузі Особливого адміністративного права України.

6. Подальше наближення нормативного регулювання функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами в Україні до стандартів країн-членів ЄС передбачає проведення ґруттового реформування як змістового наповнення, так і структури джерел екоресурсного права України. Необхідно відмовитися від ідеї подальшого

розгалуження джерельної бази екоресурсного права України. Вона навпаки має бути укрупнена та структурована, як у країнах-членах ЄС. Основою управління відходами в Україні мають стати: а) оновлений Закон України «Про відходи», який має спрямувати публічну адміністрацію України на утвердження і забезпечення прав та публічних інтересів приватних осіб у цій сфері; б) Закон «Про економіку замкненого циклу», який має скерувати публічне адміністрування усіма відходами в Україні на: 1) попередження утворення будь-яких відходів; 2) ефективне використання їх ресурсного потенціалу; 3) екологічно безпечне вилучення цінних матеріалів із відходів. Специфіку публічного адміністрування окремими видами побутових відходів мають визначати окремі постанови Уряду, а зокрема: «Про біовідходи»; «Про відходи з деревини»; «Про відходи з пластмаси та полімерів»; «Про склобій та відходи зі скла»; «Про відходи з картону та паперу»; «Про суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами»; «Про утилізацію відходів».

РОЗДІЛ 3

СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

3.1 Органи державної влади як суб'єкти управління побутовими відходами в Україні

У попередніх розділах цієї роботи ми з'ясували те, що публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні здійснюється через окрему функцію публічної адміністрації України. Вона реалізується суб'єктами публічної адміністрації в межах визначеної для них компетенції у порядку, передбаченому законодавством України. У цьому розділі роботи ми б хотіли окреслити систему суб'єктів публічної адміністрації України, які залучені до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, з'ясувати те, якою є їх роль у реалізації відповідної функції публічної адміністрації України через, яку і здійснюється публічне адміністрування цією сферою.

Аналізуючи наукові дослідження останніх років, які присвячені публічному адмініструванню сферою управління побутовими відходами в Україні, можемо зазначити, що такі дослідження оминають категорію «публічна адміністрація» [45, 426] або заміняють її якимось аналогом [19]. Так, наприклад, О. М. Гаврилюк використовує категорію «орган публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами» [45, с. 9]. О. В. Юрескул, окреслюючи систему суб'єктів поводження з побутовими відходами в Україні, використовує для їх позначення термін «владний орган» [426, с. 11]. Т. Л. Антонова хоча і звертається до категорії «публічна адміністрація», проте заміняє її аналогом «публічні органи управління» або «суб'єкти адміністративно-правового регулювання поводження з відходами» [19, с. 135].

Таке різноманіття підходів до позначення суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні передбачає і різні підходи до окреслення кола суб'єктів, які належать до «органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами», «владних органів» поводження з побутовими відходами в Україні або «суб'єктів адміністративно-правового регулювання поводження з відходами» в Україні.

Чи не єдиним, хто висловив чітку позицію стосовно системи суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, є О. М. Гаврилюк. Вчений досить конкретно визначає перелік органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, до яких відносить суб'єктів загальної компетенції, зокрема: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [45, с. 9].

Окремі управлінські повноваження у сфері поводження з побутовими відходами, на думку вченого, здійснюють і галузеві органи: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Особливістю цих органів, як вважає дослідник, є те, що вони, здійснюючи галузеві функції публічного управління, в силу своїх повноважень виконують лише окремі функції у сфері поводження з побутовими відходами [45, с. 9].

До органів спеціальної компетенції у сфері поводження з побутовими відходами, на його думку, необхідно віднести: Міністерство екології та природних ресурсів України та Державну екологічну інспекцію. До цієї ж групи належить підпорядкований Міністерству екології та природних ресурсів України «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем» [45, с. 9].

Утримуються від окреслення чіткого переліку суб'єктів управління побутовими відходами в Україні В. О. Юрескул та Т. Л. Антонова [426, 19]. Хоча у межах проведених ними досліджень поводження з відходами, і побутовими відходам зокрема, вчені зупинялися на питанні про суб'єктів поводження з відходами, їх компетенцію у цій сфері та робили пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання їх залучення до реалізації цієї функції публічної адміністрації України.

На наш погляд, публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні здійснює публічна адміністрація. Фактично, вона є обов'язковим учасником екоресурсних відносин, через які, власне, і відбувається реалізація функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. Однак виникає запитання про те, що ми маємо розуміти під категорією «публічна адміністрація України»? Адже, з одного боку, ця категорія не отримала нормативне визначення нарівні законодавства України, а з другого – вітчизняна наукова література не сформувала однозначного підходу до розуміння цієї категорії [4, 124, 409]. Отже, на сьогодні відсутнє чітке уявлення змісту і сутності цієї категорії. Крім того, відсутня конкретна позиція держави щодо перспектив запровадження цієї категорії у законодавство України. Хоча у науковій літературі давно були зроблені пропозиції щодо можливості запровадження цієї категорії у законодавство України. Так, Центром політико-правових реформ було розроблено Концепцію реформування публічної адміністрації України, в якій пропонувалося прийняти вісім законів України для реалізації запропонованої вченими моделі публічної адміністрації на практиці [120, с. 23]. У науковій літературі можна зустріти пропозиції про створення спеціального закону «Про публічну адміністрацію», який мав би визначити юридичну основу її функціонування [409, с. 109].

На наш погляд, правильний підхід до осмислення категорії «публічна адміністрація» передбачає аналіз різних наукових позицій щодо її змісту та

сутності. Так, В. Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонує розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [4, с. 121].

Дещо іншу позицію займають Т. М. Кравцова та А. В. Солонар, які розуміють під останньою систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [124].

Т. О. Коломоєць, не формулюючи конкретної дефініції публічної адміністрації, окреслює коло її суб'єктів. До них, на думку вченої, належать: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; Президент України; органи, які беруть участь в адміністративних правовідносинах переважно через свої апарати (наприклад, Апарат та комітети Верховної Ради України); органи, які беруть участь в адміністративних правовідносинах (наприклад, Рада національної безпеки та оборони України, Центральна виборча комісія України, Національний банк України) [8, с. 104].

М. С. Міхровська розглядає категорію «публічна адміністрація» як симбіоз категорій «державне управління» та «місьцеве самоврядування». На думку вченої, це сукупність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям, та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права та свободи людини і громадянина [194].

Долучився до формування визначення категорії «публічна адміністрація» Верховний Суд. У постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі № 233/4308/17 Верховний Суд розтлумачив категорію «публічна адміністрація». Під поняттям «публічна адміністрація», на думку Верховного Суду, слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [235]. Висловлюючи власну думку стосовно цього визначення категорії «публічна адміністрація», необхідно насамперед вітати спроби окреслення меж цієї категорії Верховним Судом. Водночас таке визначення потребує уточнення, адже у ньому не згадано про органи влади АР Крим як суб'єктів публічної адміністрації, чітко не виокремлено суб'єктів делегованих повноважень як вид суб'єктів публічної адміністрації.

На наш погляд, найкраще відобразив сутність публічної адміністрації у своїх наукових дослідженнях Р. С. Мельник. Ми цілковито поділяємо наукову позицію вченого стосовно того, що шукати у вітчизняній науковій літературі та законодавстві підходи до розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація» немає підстав. Це пов'язано із тим, що в Україні немає досвіду функціонування публічної адміністрації європейського зразка. Саме тому варто звернутися до досвіду країн ЄС, в яких публічна адміністрація знайшла свою реалізацію на практиці. Як зазначає дослідник: «...європейське адміністративне законодавство використовує поняття «публічна адміністрація», розуміючи під останньою: 1) будь-яку установу публічного права (включаючи державні, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та 2) будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів» [177, с. 116].

Отже, як бачимо, законодавство Європейського Союзу фактично окреслює коло суб'єктів права, які об'єднуються у категорію «публічна адміністрація», не називаючи їх вичерпний перелік. Ця обставина, на наш погляд, є досить важливою. Адже, формуючи наше уявлення про те, що таке публічна адміністрація, ми маємо відштовхуватися від тих функцій, які на неї покладаються суспільством і законодавством. Інакше кажучи, саме функція публічної адміністрації визначає: мету діяльності публічної адміністрації у конкретній сфері життя суспільства і держави; завдання, які ставляться перед нею; обсяг роботи, який вона має здійснити аби їх реалізувати; коло суб'єктів публічної адміністрації, які залучаються до реалізації такої функції. Звідси логічно випливає висновок про те, що коло суб'єктів публічної адміністрації буде змінюватися залежно від конкретної її функції. Отже, дати сталу її дефініцію, яка буде незмінна щодо кожної функції публічної адміністрації, фактично неможливо. Для прикладу можемо взяти функцію публічної адміністрації щодо охорони правопорядку або підтримки обороноздатності країни. Здійснення цих функцій публічної адміністрації України не передбачають безпосереднього залучення до їх реалізації органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень. Однак це не свідчить про те, що у нас є підстави виключити названих суб'єктів права із переліку суб'єктів публічної адміністрації. Йдеться про інше. Визначати перелік суб'єктів публічної адміністрації ми маємо окремо щодо кожної окремої її функції, на чому наголошували раніше.

Отже, роблячи певний поміжний висновок, ми можемо зазначити наступне: по-перше, публічна адміністрація України може бути визначена лише шляхом відкритого переліку її суб'єктів; по-друге, перелік суб'єктів публічної адміністрації, залучених до реалізації її функції, необхідно визначати окремо щодо кожної такої функції.

Варто також звернути увагу на те, що суб'єкти публічної адміністрації різняться за своїм статусом і роллю у реалізації будь-якої функції публічної

адміністрації. Так, можна виокремити офіційних (первинних) суб'єктів публічної адміністрації та залучених (похідних) суб'єктів публічної адміністрації. До першої групи ми віднесемо: органи державної, а, насамперед, виконавчої, влади; органи влади АР Крим та органи місцевого самоврядування. До другої групи суб'єктів публічної адміністрації ми віднесемо приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень. Як справедливо зазначає О. А. Моргунов: «...у межах поняття публічної адміністрації можуть бути «вміщені» також і ті суб'єкти, які, не маючи прямого відношення до публічної влади, тим не менш беруть участь у забезпеченні реалізації публічного інтересу. У даному випадку мова йде про суб'єктів делегованих повноважень» [195, с. 112]. Детальніше про приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень ми поговоримо в окремому підрозділі цієї роботи. Водночас означена група суб'єктів, які залучаються до реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні є новою для цієї сфери. Це обумовлено тим, що законодавство України про відходи ніколи не розглядало приватних осіб у якості тих суб'єктів, які можуть бути залученими до реалізації цієї функції публічної адміністрації у якості саме суб'єктів публічної адміністрації. Це пов'язано із тим, що законодавство України «суб'єктами делегованими повноважень» називає виключно органи місцевого самоврядування [246, 330]. Отже, інститут приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень має тільки з'явитися в законодавстві України про відходи та отримати там своє становлення й розвиток. Доцільно також звернути увагу на те, що жодне наукове дослідження, яке було спрямовано на аналіз функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, не розглядало приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень.

Окреслюючи коло суб'єктів делегованих повноважень, які залучені до реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами України, ми маємо, в першу чергу, відштовхуватися від положень

законодавства України про відходи. Розділ IV базового Закону України «Про відходи» [246] окреслює перелік суб'єктів публічної адміністрації, які залучені до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Одразу ж хотілося зробити декілька важливих, на наш погляд, зауважень. По-перше, сама назва цього розділу не відповідає змісту закріпленого у ньому переліку суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування сферою управління відходами в Україні. Так, названий розділ Закону України «Про відходи» має назву «Компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами» [246]. До цього переліку чомусь не включили органи влади АР Крим, які згадуються у ст. ст. 19, 20-1 цього ж Розділу названого Закону України [246]. Звичайно, у цьому розділі не згадується нічого про приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень як суб'єктів публічної адміністрації.

По-друге, Закон України «Про відходи» більшість норм присвячує поводженню з відходами в цілому. Тобто, досить важко визначити ті із них, які стосуються безпосередньо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Ця обставина, з одного боку, призводить до того, що суб'єкти публічної адміністрації не знають своїх повноважень у цій сфері, а з другого – надає можливість їм «ухилитися» від виконання покладених на них законодавством України обов'язків. Наприклад, Мінрегіон України фактично ухиляється від формування державної політики у сфері поводження з побутовими відходами в Україні. Детальніше про цю ситуацію ми скажемо далі, коли будемо розглядати компетенцію цього міністерства у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Отже, якщо зробити певне узагальнення, то до переліку суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми віднесемо: органи державної влади, які представлені у межах цієї

функції публічної адміністрації переважно органами виконавчої влади; органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень. При цьому, окреслюючи назване коло суб'єктів публічної адміністрації, ми говоримо не про штучне об'єднання в межах однієї категорії. Таке об'єднання можливе на підставі спільності мети, завдань та цілей їхньої діяльності щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Ми пропонуємо подальше дослідження суб'єктів публічної адміністрації, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, побудувати шляхом окремого аналізу кожної із названих груп суб'єктів публічної адміністрації.

Розпочнемо із органів державної влади. Окремі аспекти залучення органів державної влади України до управління побутовими відходами ми дослідили у окремих наших роботах [138, 152].

У цілому, аналізуючи дослідження інших вчених, присвячених поводженню з побутовими відходами, ми говорили про те, що вони дають досить широкий перелік органів публічної влади, які здійснюють публічне управління в сфері поводження з побутовими відходами в Україні. Так, із наведеної вище наукової позиції О.М. Гаврилюка впливає те, що існують: а) органи загальної компетенції у сфері поводження з побутовими відходами в Україні; б) органи, які мають окремі управлінські повноваження у цій сфері; в) органи спеціальної компетенції у сфері поводження з побутовими відходами в Україні [45, с. 9].

Висловлюючи власну думку з приводу запропонованої вченим системи суб'єктів публічного управління побутовими відходами в Україні, варто зазначити, що необхідно вітати спроби дослідження сфери управління побутовими відходами в Україні саме із адміністративно-правової позиції. Саме з цієї позиції дослідження О. М. Гаврилюка [45, с. 9] є важливим кроком до осмислення адміністративно-правової природи публічного

адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Однак запропонований вченим підхід до будови органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами в Україні, на наш погляд, не відповідає дійсності. Це насамперед пов'язано із тим, що такий поділ суб'єктів публічного управління не відповідає тим функціям, які реально виконують суб'єкти публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Так, наприклад, до суб'єктів загальної компетенції віднесено Раду національної безпеки і оборони України. Водночас чи можна вважати цей орган державної влади суб'єктом управління побутовими відходами в Україні? Аналізуючи джерела екоресурсного права України, ми звертали увагу на те, що вказаний орган державної влади прийняв один нормативно-правовий акт, який стосується сфери управління побутовими відходами [326]. Ми переконані у тому, що, аби визнати певний орган державної влади суб'єктом публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, такий орган має бути наділений компетенцією та повноваженнями щодо публічного адміністрування у цій сфері, а також здійснювати таке публічне адміністрування системно. Аналізуючи базовий Закон України «Про відходи» [246], можемо побачити, що Рада національної безпеки і оборони України не наділена компетенцією та конкретними функціями щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Таким чином, відносити її до суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні немає підстав. Водночас це не виключає того, що юридичні акти, прийняті у результаті діяльності цього органу державної влади, не впливають на цю сферу. Свої міркування щодо місця Ради національної безпеки і оборони України серед суб'єктів публічної влади, які здійснюють публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні ми висловимо далі.

Також не можна погодитися і з місцем, відведеним дослідником для Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [45, с. 9]. Аналізуючи ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи» та Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 [246, 284], ми можемо побачити те, що серед основних завдань, які визначені для цього Міністерства, окремо міститься завдання щодо поводження з побутовими відходами. Отже, Мінрегіон України є профільним Міністерством щодо поводження з побутовими відходами. Виходячи із цього, його мали б віднести до спеціальних органів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, а не до органів, які мають окремі управлінські повноваження у сфері поводження з побутовими відходами в Україні.

Не поділяємо ми також пропозицію вченого щодо віднесення до органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами таких суб'єктів, як: Президент України, Верховна Рада України та Рада національної безпеки та оборони України [45, с. 9].

Ми переконані у тому, що для того, аби віднести певного суб'єкта публічної влади до суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, такий суб'єкт має відповідати наступним вимогам:

- до переліку суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами можуть бути віднесені лише ті суб'єкти, які мають законодавчо визначену компетенцію у зазначеній сфері. Інакше кажучи, не можна віднести до такого переліку тих суб'єктів публічної влади, які не мають конкретних управлінських чи публічно-сервісних повноважень у сфері управління побутовими відходами в Україні;
- до суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами ми можемо віднести відповідних суб'єктів публічної

адміністрації, якщо їх зусилля не спрямовані на управління побутовими відходами як публічним майном та регулювання діяльності суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами;

- враховуючи те, що управління побутовими відходами є окремою функцією публічної адміністрації України, ми зможемо віднести до суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами лише тих суб'єктів публічної влади, які здійснюють таке управління системно. Інакше кажучи, не можна віднести до суб'єктів управління побутовими відходами тих суб'єктів публічної влади, які здійснюють такий вплив безсистемно або одноразово.

Ми пропонуємо притримуватися цих критеріїв і у майбутньому при формуванні системи суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Названі критерії дають змогу поділити органи державної влади, які задіяні у публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами в Україні на:

- органи державної влади України, які безпосередньо реалізують функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні (Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг);

- органи державної влади України, які здійснюють загально-регулятивний та організуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні (Верховну Раду України, Президента України та Раду національної безпеки і оборони України).

Таке розмежування не має призвести до применшення ролі і значення останньої групи суб'єктів публічної влади у цій сфері. Навпаки, на наш погляд, така класифікація дає змогу конкретніше визначити напрями їх впливу на цю функцію публічної адміністрації України.

Пропонуємо розпочати аналіз органів державної влади, задіяних у здійсненні функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, із другої групи, а саме із органів державної влади, які здійснюють загально-регулятивний та організуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні.

Розпочнемо з Верховної Ради України. Вплив Парламенту на сферу управління побутовими відходами в Україні здійснюється через функцію законотворення, яка відповідно до ст. 75 Конституції України [119] здійснюється монопольно Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Виконуючи цю функцію, Верховна Рада України встановлює «правила гри», на підставі яких здійснюється управління побутовими відходами в Україні. При цьому закони України, які створюються в результаті діяльності Верховної Ради України, враховуючи ієрархічний характер будови системи нормативно-правових актів в Україні, мають обов'язково враховуватися: а) у процесі правотворення як самим Парламентом України під час створення законів України та підзаконних нормативно-правових актів, так і іншими суб'єктами публічної влади під час створення підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання різних аспектів управління побутовими відходами в Україні; б) у процесі правозастосування, насамперед під час реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні.

Варто підкреслити, що Закон України «Про відходи» [246] не визначив компетенцію Верховної Ради України ні у сфері поводження з відходами, ні у сфері управління, власне побутовими відходами. Саме тому в науковій літературі існує пропозиція щодо необхідності визначення компетенції Верховної Ради України у цій сфері [19, с. 137, 138]. Висловлюючи власне ставлення до такої пропозиції, варто зазначити, що така деталізація повноважень Парламенту України не є принциповою. Адже і без цього Верховна Рада України має можливість прийняти новий закон, який би

регулював суспільні відносини у сфері управління відходами в Україні або внести зміни і доповнення у чинний Закон України «Про відходи». Отже, немає потреби перевантажувати Закон України «Про відходи» додатковою конкретизацією повноважень Верховної Ради України у сфері управління побутовими відходами в Україні.

У межах Верховної Ради України функціонує Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг. Предметом відання вказаного підкомітету, виходячи із аналізу змісту постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ, є поводження з побутовими відходами [336]. На наш погляд, цей профільний Комітет Верховної Ради України має відігравати активну роль у вдосконаленні законодавства України в частині публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Крім законотворчої діяльності Верховна Рада України також має повноваження щодо здійснення парламентського контролю. Окремі дослідники називають контролюючі повноваження Верховної Ради України її найважливішими повноваженнями [192, 216]. На наш погляд, вказана позиція науковців є певним перебільшенням, адже саме законотворча робота є основною функцією Парламенту. Проте парламентський контроль, а також діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яка регламентується Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року [349], має важливе значення для гарантування всіх прав людини, і зокрема у сфері управління побутовими відходами в Україні. Хоча на сьогодні у звітах Уповноваженого немає інформації про звернення громадян щодо порушення прав у сфері управління побутовими відходами в Україні, проте, виходячи із п. 1 ст. 3 зазначеного Закону України [321], метою парламентського контролю, який здійснює омбудсмен, є захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених

Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України, у тому числі й визначеного у ст. 50 Конституції України права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля [119], яке може бути порушеним внаслідок протиправних дій, наприклад з боку суб'єктів публічної адміністрації, у процесі реалізації ними функції із управління побутовими відходами в Україні.

Маємо також звернути увагу на те, що Верховна Рада України здійснює безпосередній організуючий вплив на окремих суб'єктів публічної адміністрації, які залучені до управління побутовими відходами в Україні. Так, Парламент України надає зауваження і рекомендації Кабінету Міністрів України з питань поводження з відходами в цілому та побутовими відходами зокрема. У постанові Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 06 жовтня 2005 року № 2967-IV [343] Парламент визнав діяльність Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відходами в Україні незадовільною. Українським Парламентом було визначено конкретні кроки, які має здійснити Уряд, аби вдосконалити державне управління у сфері поводження з побутовими відходами в Україні. Окремі із визначених для Кабінету Міністрів України завдань актуальні й сьогодні, зокрема: розробка змін до Закону України «Про відходи» з метою приведення його у відповідність із рамковою Директивою 2008/98/ЄС «Про відходи»; встановлення поступового запровадження обов'язкових для виконання обсягів утилізації тари і упаковки; впровадження системи роздільного збирання твердих побутових відходів тощо. На сьогодні ця постанова Верховної Ради України зберігає свою чинність, а отже, є обов'язковою для виконання її адресатом.

Таким чином, можна констатувати, що Верховна Рада України не здійснює безпосереднього публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, проте має загальний регулюючий та

організуючий вплив на цю сферу в цілому через реалізацію законотворчої функції, а також здійснює організуючий вплив на окремих суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні через визначення недоліків у їхній діяльності та надання рекомендацій щодо їх виправлення.

Аналогічну роль, на наш погляд, у сфері управління побутовими відходами в Україні відіграє Президент України. Конституція України у ст. 102 визначила Президента України главою держави [119]. У цій же статті Конституції України Глава української держави названий гарантом прав і свобод людини і громадянина. Про вплив Президента України на сферу управління побутовими відходами в Україні можна говорити, наприклад, у контексті Доручення Президента України від 30 травня 2011 року «Щодо підвищення ефективності державної політики у сфері поводження з відходами» [424].

Крім того, Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, яка також приймала офіційні документи, що мали загально-організуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні. Наприклад, йдеться про Рішення Ради національної безпеки й оборони України «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання поводження з відходами в Україні» від 25 квітня 2013 року [326].

У науковій літературі можна зустріти позицію щодо того, що Президент України належить до системи виконавчої влади. Ця приналежність, на думку науковців, є не структурною, а суто функціональною, а конкретніше – компетенційною. Інакше кажучи, він має певні повноваження, які дозволяють вважати його *de facto* складовою виконавчої гілки державної влади [9, с. 112]. Висловлюючи власну думку стосовно наведеної наукової позиції, можна зазначити те, що Президент України згідно з Конституцією України не належить до виконавчої гілки

державної влади, не є її головою або певною складовою. Водночас це не виключає того, що він для досягнення мети своєї діяльності, зокрема, гарантування прав і свобод людини і громадянина, може взаємодіяти із виконавчою гілкою державної влади, як із будь-якою іншою гілкою державної влади у формах та у порядку, визначеному у законодавстві України.

Водночас відносити Президента України та очолювану ним Раду національної безпеки та оборони України до суб'єктів управління побутовими відходами в Україні немає підстав. Це пов'язано із тим, що вони не здійснюють системного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, а їх вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні є ситуативним і стосується лише окремих аспектів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Саме тому краще віднести зазначених суб'єктів публічної влади до суб'єктів, які здійснюють загально-регулятивний та організовуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні.

На думку Т. Л. Антонової, окремий вплив на сферу управління відходами в цілому має Адміністрація Президента України. Вона є постійно діючим допоміжним органом, що утворюється Президентом України. Конституція України, зокрема п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України [119], передбачає те, що Адміністрація Президента України втілює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення визначених повноважень Президента України (у тому числі у сфері екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища) [19, с. 138, 139]. На наш погляд, як Адміністрація Президента України, так і її правонаступник Офіс Президента України не є окремим суб'єктом, який самостійно впливає на функцію публічної адміністрації України з управління побутовими відходами. Остання не має окремої законодавчо визначеної компетенції у сфері управління побутовими

відходами в Україні і не виступає як самостійний суб'єкт публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Отже, виокремлювати Офіс Президента України як суб'єкта публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні немає підстав.

Поряд із названими суб'єктами, які здійснюють загально-регулятивний та організовуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні на національному рівні, можна назвати суб'єктів, які здійснюють аналогічний вплив на міжнародному (європейському) рівні. Про цей рівень впливу на сферу управління побутовими відходами в Україні ми говоримо у зв'язку із наявністю значної кількості міжнародних актів та джерел права Європейського Союзу, які мають вплив на сферу управління побутовими відходами та містять обов'язкові до виконання вимоги, адресовані до суб'єктів публічної адміністрації України, які зачіпають окремі питання здійснення ними управління побутовими відходами в Україні. Конкретніше питання про перелік міжнародних актів та джерел права ЄС, які регулюють управління побутовими відходами в Україні, ми говорили у підрозділі 2.3 цієї роботи. У цілому ж до суб'єктів, які здійснюють загально-регулятивний та організовуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні на міжнародному (європейському) рівні, ми можемо віднести, наприклад: Організацію Об'єднаних Націй, Європейський Союз, уряди країн, які ініціювали підписання міжнародних документів, що торкаються окремих питань управління побутовими відходами. Звичайно, цей рівень впливу на функцію публічної адміністрації України з управління побутовими відходами виходить за межі національної правової системи України і не охоплюється адміністративним правом. Проте не згадати про нього неможливо, оскільки буде втрачена важлива група суб'єктів права, які реально визначають зміст і напрям розвитку функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні.

До другої групи ми віднесемо ті органи державної влади, які безпосередньо здійснюють публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Їх загальний перелік визначений переважно у Розділі IV Закону України «Про відходи» [246]. До них належать:

- Кабінет Міністрів України (ст. 18) [246];
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (ст. ст. 25, 25-1) [246];
- Міністерство енергетики та захисту довкілля України (ст. ст. 23, 23-1) [246];
- Міністерство охорони здоров'я України (ст. 25) [246];
- Державна екологічна інспекція України (ст. 23-2) [246];
- Центральний орган виконавчої влади у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення (ст. 24) [246];
- місцеві державні адміністрації (ст. 20) [246];
- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг. Про цю Комісію Закон України «Про відходи» не згадує. Але вона, з одного боку, є суб'єктом публічної адміністрації, а з другого – суб'єктом публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Зупинимось на компетенції та функціональному призначенні у реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні кожного із зазначених органів державної влади України окремо, адже Закон України «Про відходи» [246] не дає чіткого уявлення про повний перелік суб'єктів публічної адміністрації, залучених до управління побутовими відходами в Україні, та їхні повноваження у цій сфері.

Серед суб'єктів публічної адміністрації, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, особливе місце займає Кабінет Міністрів України. Юридичною основою залучення Уряду до управління побутовими відходами є положення Розділу

VI Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», а також спеціального Закону України «Про відходи» [119, 324, 246].

До компетенції Уряду на підставі аналізу ст. 18 Закону України «Про відходи» належить наступний перелік питань, які також стосуються управління побутовими відходами в Україні: а) реалізація державної політики у сфері поводження з відходами; б) забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій; в) забезпечення організаційно-економічних засад у сфері поводження з відходами, впровадження маловідходних, безвідходних технологій, стимулювання роздільного збирання та утилізації відходів; г) координація роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами; д) затвердження порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; е) затвердження переліку небезпечних відходів; є) затвердження переліку операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів; ж) визначення порядку обліку утворення, утилізації та видалення відходів; з) організація підготовки фахівців у сфері поводження з відходами; и) забезпечення участі України у міжнародному співробітництві у сфері поводження з відходами; и) встановлення квот на ввезення в Україну для утилізації відходів як вторинної сировини; і) визначення органу ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; ї) встановлення порядку ввезення, вивезення і транзиту через територію України окремих видів відходів; й) затвердження вимог до систем поводження з відходами; к) затвердження форми декларації про відходи та порядку її подання [246].

Маємо звернути увагу на те, що нормативне закріплення за Урядом України такого широкого спектру повноважень у сфері управління відходами в Україні у цілому і побутовими відходами зокрема не означає того, що він здійснює ці завдання самостійно без залучення інших суб'єктів публічної

адміністрації, які належать до виконавчої гілки влади. Насправді, Кабінет Міністрів України здійснює лише загальне публічне адміністрування сферою управління відходами в Україні і побутовими відходами зокрема. Це публічне адміністрування відбувається насамперед через: а) видання від імені Уряду нормативно правових-актів, які регламентують окремі питання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні (детальніше перелік нормативно-правових актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, які регулюють окремі аспекти управління побутовими відходами в Україні, надано нами у підрозділі 2.3 цієї роботи); б) затвердження програмних документів стратегічного та тактичного спрямування, які визначають подальший розвиток сфери управління побутовими відходами в Україні; в) загальну координацію роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері управління побутовими відходами; г) внутрішньо-управлінський контроль за діяльністю цих суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері тощо.

Необхідно звернути увагу на те, що у переліку повноважень Уряду, закріплених у наведеній ст. 18 Закону України «Про відходи», не сказано про ще одне його повноваження, зокрема обов'язок управління всіма видами державних відходів як публічним майном. Перед тим як безпосередньо перейти до аналізу цього повноваження Уряду, необхідно зазначити те, що у спеціальних дослідженнях, присвячених як управлінню, так і поводженню з побутовими відходами [18, 45, 426], питання про управління відходами як публічним майном оминається. Інакше кажучи, про це повноваження Уряду майже нічого не сказано. Водночас ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» закріпила положення про те, що держава є власником відходів, які утворилися на об'єктах державної власності чи знаходяться на території України і не мають власника або власник яких невідомий. Від імені держави управління відходами, що є державною власністю, здійснюється Кабінетом

Міністрів України [246]. Аналізуючи положення цієї статті Закону України «Про відходи», можна дійти наступних висновків:

- по-перше, управління державними побутовими відходами, на які поширюється загальне правило щодо управління державними відходами, визначене у цитованій статті Закону України «Про відходи», здійснюється за рахунок адміністративного права України, оскільки управління державним майном – це один із інститутів Загального адміністративного права;

- по-друге, Кабінет Міністрів України не є власником цих відходів, а лише управляє ними. Інакше кажучи, він здійснює від імені держави повноваження власника у межах і в порядку, визначеному у законодавстві України;

- по-третє, вказана стаття визначає спеціальні підстави набуття права власності на ці побутові відходи державою. Йдеться про: а) утворення таких побутових відходів на об'єктах державної власності; б) безхазяйні побутові відходи, які не є ні приватними, ні комунальними. У цій частині хотілося б окремо звернути увагу на те, що питома вага державних побутових відходів у загальній масі побутових відходів, які утворюються в Україні, є відносно невеликою. Це насамперед пов'язано із тим, що більшість побутових відходів утворюються на території населених пунктів, а отже, згідно із правилом, визначеним ч. 2 ст. 9 Закону України «Про відходи» [246], отримують статус комунальних (муніципальних) побутових відходів.

Цікавою є ситуація, що стосується побутових відходів, які утворюються на об'єктах державної власності. Як правило, йдеться про побутові відходи, які утворюються на державних підприємствах та у результаті функціонування державних установ різного типу. У більшості випадків такі суб'єкти господарювання знаходяться на території населених пунктів. У зв'язку із цим адміністрація таких державних підприємств, установ та організацій укладає договори на збір та вивіз побутових відходів із спеціалізованими комунальними підприємствами. Таким чином,

управління такими побутовими відходами здійснюється не через державне, а через муніципальне управління побутовими відходами.

Як видно із ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи», ще однією із підстав набуття державою права власності на побутові відходи є набуття майнових прав на безхазяйні побутові відходи, які утворилися поза межами населених пунктів. Як правило, типовим прикладом таких побутових відходів є стихійні сміттєзвалища, які утворюються поза межами населених пунктів. Інакше кажучи, такі побутові відходи, з одного боку, є безхазяйними, однак, з другого боку, немає підстав віднести їх до категорії республіканських або комунальних відходів. Про кількість таких сміттєзвалищ, які знаходяться на території України, говорити досить складно, адже Мінрегіон України у Звіті про стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2017 рік [383] лише констатує, що в Україні у 2017 році було 550 сміттєзвалищ. На яких розміщені державні побутові відходи, невідомо. За правилами, встановленими у постанові Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [293] безхазяйними відходами опікуються або органи місцевого самоврядування, або місцеві державні адміністрації. Враховуючи те, що останні входять до складу виконавчої гілки влади, то управління безхазяйними державними побутовими відходами Кабінет Міністрів України здійснює саме через місцеві державні адміністрації.

Отже, певним чином узагальнюючи повноваження Кабінету Міністрів України у частині управління побутовими відходами як публічним майном, можна зазначити, що таке управління Кабінет Міністрів України здійснює лише *de jure*. *De facto* державні побутові відходи або передаються для утилізації комунальним підприємствам, або від імені держави ними опікуються місцеві державні адміністрації у тих випадках, коли немає підстав передати їх органам місцевого самоврядування.

На підставі аналізу компетенції та повноважень Уряду у сфері управління побутовими відходами можна стверджувати, що у законодавстві України про відходи майже нічого не говориться про обов'язок Кабінету Міністрів України утверджувати та забезпечувати права та свободи людини у сфері управління побутовими відходами в Україні. Інакше кажучи, створюється хибне враження про те, що ця функція публічної адміністрації нібито ніяким чином не перетинається із жодним правом чи свободою людини. Насправді ж сфера управління побутовими відходами є сферою, де реалізуються значна кількість прав і свобод людини. Наприклад, тут реалізується право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на інформацію про стан навколишнього природного середовища, право на здійснення підприємницької діяльності, пов'язаної із операціями з побутовими відходами тощо. Ми переконані у тому, що саме навколо прав і свобод людини має будуватися будь-яка функція публічної адміністрації. Це повною мірою стосується функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. На жаль, щодо сфери управління побутовими відходами в Україні про значення прав та свобод людини як базового чинника, що має визначати змістове наповнення та спрямування відповідної функції публічної адміністрації, можна говорити лише у теоретичній площині. Причиною цього є те, що концепція «людиноцентризму», яка закріплена на рівні абз. 2 ст. 3 Конституції України [119], не стала основним принципом діяльності Української держави. Саме тому доцільно доповнити ст. 18 Закону України «Про відходи» завданням, адресованим Кабінету Міністрів України щодо необхідності утвердження і забезпечення прав людини у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Жодним словом ст. 18 Закону України «Про відходи» [246] під час визначення компетенції Уряду не згадує про обов'язковість врахування ним публічних і приватних інтересів приватних осіб у процесі публічного

адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Можна, звичайно, сказати, що ст. 5 цього Закону України при визначенні основних принципів і напрямів державної політики у сфері поводження з відходами закріпила положення про те, що серед основних принципів державної політики України у сфері поводження з відходами є, зокрема, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства у цій сфері [246]. Однак Закон України «Про відходи» не визначив чітких механізмів з'ясування цих інтересів, а також врахування їх під час управління побутовими відходами в Україні. Для прикладу візьмемо Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року [347] як фундаментальний документ, що має визначити напрями розвитку управління всіма видами відходів в Україні до 2030 року. Чи можна говорити про те, що ця Національна стратегія створена із належним врахуванням публічних і приватних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні? Аналіз тексту зазначеної Стратегії дає змогу стверджувати, що такі інтереси належним чином не визначені. Саме тому ми пропонуємо внести зміни до ст. 18 Закону України «Про відходи» і зобов'язати Кабінет Міністрів України обов'язково враховувати публічні і приватні інтереси під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Ще одним недоліком законодавчого регулювання компетенції Кабінету Міністрів України у сфері управління побутовими відходами в Україні є те, що у якості окремого завдання Уряду у цій сфері не визначено завдання щодо розширення залучення інститутів громадянського суспільства у процес управління побутовими відходами в Україні. На сьогодні вже існує певний перелік форм залучення інститутів громадянського суспільства до здійснення цієї функції публічної адміністрації України. Йдеться про: 1) громадські слухання при обговоренні рішень, які стосуються різних аспектів управління побутовими відходами (наприклад, рішень про розміщення об'єкта

поводження з побутовими відходами, рішень про необхідність створення нового полігону ТПВ, рішень про обговорення якості надання послуг з вивезення ТПВ); громадський контроль у сфері поведінки з відходами; електронні петиції та ін. Очевидно, що цей перелік форм участі громадянського суспільства у реалізації цієї функції публічної адміністрації необхідно розширювати. Однак Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347] досить загально визначила роль громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні. Національна стратегія передбачає залучення громадянського суспільства до реформування управління відходами в Україні. Але як саме буде відбуватися це залучення? Який його механізм? Чи можливо говорити про те, що залучення представників великого бізнесу, Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Громадської ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України є синонімом залучення громадянського суспільства у процес реформування функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні? На наше переконання, цього недостатньо, аби говорити про те, що громадянське суспільство дійсно залучене до управління побутовими відходами в Україні. Адже основна ідея такого залучення полягає у з'ясуванні інтересів українського суспільства щодо здійснення функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами в цілому і окремих аспектів її реалізації зокрема. Таким чином, державою мають бути створені всі умови для того, аби будь-який інститут громадянського суспільства мав можливість донести до влади свою позицію щодо того чи іншого питання, пов'язаного із управлінням побутовими відходами в Україні. При цьому така позиція має обов'язково враховуватися при здійсненні функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні.

Таким чином, ми переконані у тому, що перед Урядом необхідно

поставити завдання щодо поглиблення ролі громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні, пошуку нових форм його залучення до реалізації цієї функції публічної адміністрації України. Це завдання має бути закріплено у ст. 18 Закону України «Про відходи».

Наступною ланкою управління побутовими відходами в Україні є міністерства та центральні органи виконавчої влади України.

До міністерств, задіяних в управлінні побутовими відходами в Україні, ми віднесемо: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України та Міністерство охорони здоров'я України.

Розпочати ми б хотіли саме із Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Це насамперед пов'язано із тим, що для Мінрегіону України, на відміну від Мінекоенерго України та МОЗ України, поводження із побутовими відходами є одним із напрямів його діяльності. Про це свідчить ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи»[246] та Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 [284]. До компетенції Мінрегіону України у сфері управління побутовими відходами в Україні належить: а) формування державної політики у сфері поводження з побутовими відходами; б) забезпечення розроблення державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами; в) координація діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами; г) розроблення та затвердження державних стандартів, норм і правил у сфері поводження з побутовими відходами; д) погодження республіканських АР Крим (міст Києва та Севастополя), обласних програм у сфері поводження з побутовими відходами в Україні; е) встановлення за погодженням із Мінекоенерго та Державною санітарно-

епідеміологічною службою України порядку розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; є) затвердження за погодженням з Мінекоенерго правил експлуатації та утримання об'єктів поводження з побутовими відходами та ін. [246].

Говорячи про роль Мінрегіону України у публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами в Україні, можна зазначити, що, з одного боку, сам Закон України «Про відходи» визначає його як профільне Міністерство, яке здійснює більшість повноважень у цій сфері, а з другого боку, такий напрямок публічного адміністрування розглядається цим суб'єктом публічної адміністрації не як самостійна функція, а як складова благоустрою населених пунктів. При цьому названий напрям діяльності Мінрегіону України не обмежується виключно публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами. Він включає й інші сфери спрямування зусиль, такі як: зовнішнє освітлення; зелене господарство; паркування транспортних засобів; функціонування зливової системи тощо [31]. Отже, Мінрегіон України займається публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами не як окремим основним завданням своєї діяльності, а як одним із багатьох завдань, які визначені для нього законодавством України.

Якщо говорити більш детально про участь Мінрегіону України у процесі публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, то фактично від імені названого Міністерства управління побутовими відходами займається Відділ поводження з побутовими відходами Управління благоустрою територій та комунального обслуговування, який входить до структури апарату цього Міністерства [392]. Зазначений відділ складається лише з п'яти штатних спеціалістів, які, власне, і займаються управлінням побутовими відходами від імені Мінрегіону України. Комплексно повноваження цього відділу визначені у Положенні про Управління благоустрою територій та комунального

обслуговування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 02 вересня 2014 року № 240 [232]. До основних функцій Відділу поводження з побутовими відходами Управління благоустрою територій та комунального обслуговування згідно із вказаним Положенням належать: 1) визначає пріоритетні напрями розвитку сфери поводження з побутовими відходами в Україні; 2) готує та подає на затвердження: а) порядки, норми і правила у сфері поводження з побутовими відходами; б) методики визначення норм споживання житлово-комунальних послуг у сфері поводження з побутовими відходами, нормативів витрат і втрат ресурсів, що використовуються у сферах благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами; вартості утримання та технічного обслуговування об'єктів благоустрою; в) нормативно-правові акти з питань контролю у сфері житлово-комунального господарства у межах його компетенції; 3) бере участь у розробленні нормативно-технічних документів, а також щодо закупівлі наукових досліджень комплексного характеру з питань, що належать до його компетенції; 4) бере участь у здійсненні галузевої експертизи науково-дослідних (науково-технічних) установ у сфері поводження з побутовими відходами; 5) забезпечує у межах компетенції розроблення, перевірку, перегляд, внесення змін, скасування стандартів у сфері житлово-комунального господарства; 6) готує пропозиції Кабінету Міністрів України щодо: а) нормативно-правового забезпечення державної підтримки розвитку місцевого самоврядування; б) нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади; 7) вдосконалення механізмів інвестування та фінансування, а також державних програм у сфері поводження з побутовими відходами; 8) порядок формування цін і тарифів на послуги, які підлягають регулюванню з питань, що належать до його

компетенції; 9) контроль у сфері житлово-комунального господарства з питань, що належать до його компетенції; 10) бере участь в організації роботи утворених при Міністерстві дорадчих органів з питань, що належать до його компетенції; 11) бере участь у погодженні регіональних програм у сферах, що належать до його компетенції; 12) розробляє та бере участь у забезпеченні виконання державних цільових програм у сферах, що належать до його компетенції; 13) бере участь у межах повноважень у здійсненні контролю за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм; 14) надає пропозиції щодо проведення наукових досліджень комплексного характеру з питань, що належать до його повноважень; 15) організовує проведення щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримання громадського порядку», щорічної акції «За чисте довкілля» та Дня благоустрою територій населених пунктів; 16) веде статистичне спостереження та моніторинг з питань, що належать до його компетенції; 17) бере участь у розгляді інвестиційних, інноваційних та пілотних проектів з питань, що належать до його компетенції; 18) участь у підготовці матеріалів та пропозицій на засідання колегії, Науково-технічної ради Міністерства з питань, що належать до його компетенції; 19) координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції; 20) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України; 21) інформує та надає роз'яснення щодо здійснення державної політики у сфері поводження з побутовими відходами та розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян, звернення та запити народних депутатів України, юридичних осіб з питань, що належать до його компетенції;

22) оприлюднює інформацію про діяльність Управління щодо поводження з побутовими відходами, у тому числі через засоби масової інформації і веб-сайт Міністерства, організовує в установленому порядку виставкову та видавничу діяльність, проведення конкурсів, семінарів, конференцій, конгресів з питань щодо поводження з побутовими відходами; 23) готує матеріали та вносить відповідні пропозиції з питань поводження з побутовими відходами для розгляду на засіданнях колегії Міністерства [232].

Фактично, названі повноваження Відділу поводження з побутовими відходами Управління благоустрою територій та комунального обслуговування окреслюють межі формування та здійснення державної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, яку здійснює Мінрегіон України.

Варто підкреслити, що не зважаючи на такий широкий перелік повноважень зазначеного відділу, реальних результатів його діяльності небагато. Основні показники роботи відділу виявляються у формуванні статистичних даних, які оприлюднюються на офіційному сайті Мінрегіону України у межах Звітів про діяльність цього Міністерства у сфері поводження з побутовими відходами за відповідний рік [31].

Досить низькою є нормотворча робота вказаного Відділу. Так, більшість нормативно-правових актів, які регулюють різноманітні аспекти управління побутовими відходами в Україні, були прийняті ще Міністерством з питань житлово-комунального господарства України [269, 306]. Фактично, можна назвати лише декілька нормативних актів, присвячених управлінню побутовими відходами в Україні [281], прийнятих Мінрегіоном України з моменту його створення.

Зовсім нічого не сказано про заходи із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами в Україні. Крім того, Мінрегіон України, на жаль, не запропонував Стратегію адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовим

відходами. У той же час як Мінприроди України розробив Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля [207], а згодом став основним ініціатором створення Національної стратегії управління відходами до 2030 року[347].

Крім того, Мінрегіон України не залучається до управління побутовими відходами як публічним майном. Адже цей суб'єкт публічної адміністрації України не має законодавчо визначених повноважень щодо здійснення управління державними побутовими відходами як публічним майном, про що свідчить аналіз ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи» та Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197 [284].

Не визначено також того, наскільки діяльність Мінрегіону України як профільного міністерства у сфері управління побутовими відходами в Україні має забезпечувати і утверджувати права і свободи людини у сфері управління побутовими відходами. Інакше кажучи, що робить Мінрегіон України у цьому напрямі? Саме тому ми пропонуємо доповнити ст. 25 Закону України «Про відходи» обов'язком Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Аналізуючи повноваження Мінрегіону України у сфері управління побутовими відходами в Україні, не можна оминати його взаємодію із інститутами громадянського суспільства. Ця взаємодія реалізується переважно через співпрацю Мінрегіону України та створеної при ньому Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Цей недержавний колегіальний орган діє на підставі Положення про Громадську раду при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України, затвердженого Наказом Мінрегіону України від 16 вересня 2016 року № 254 [227], а також діє на підставі Регламенту Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Рішенням цього органу № 1/2-18 від 03 жовтня 2018 року. До переліку основних повноважень Громадської ради при Мінрегіоні України належать: 1) створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; 2) здійснення громадського контролю за діяльністю Мінрегіону; 3) сприяння врахуванню Мінрегіоном громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а також у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства; 4) співпраця з Мінрегіоном в підготовці та проведенні громадських слухань з питань, що належать до його компетенції; 5) підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів з питань, розробником яких є Мінрегіон[227].

На наш погляд, основним завданням цього недержавного органу є донесення до Мінрегіону України публічних інтересів українського суспільства з питань, які віднесені до компетенції цього Міністерства. Саме тому більша частина завдань, які визначені для Громадської ради при Мінрегіоні України, спрямовані на досягнення цієї мети. Однак виникає запитання, чи дійсно цей недержавний орган виявляє усі публічні інтереси приватних осіб щодо напрямів діяльності Мінрегіону України? Інакше кажучи, якою є процедура виявлення публічних інтересів? Вона ніде чітко не виписана. Крім того, чи охоплює діяльність відповідної Громадської ради при Мінрегіоні України всю територію України, адже у її структурі існують лише три комітети, один із яких, зокрема Комітет з питань житлового та комунального господарства [393], відповідає, у тому числі, за з'ясування публічних інтересів у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Очевидно, що цього замало, аби дійсно з'ясувати усі публічні інтереси приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні. З цього також випливає ще декілька запитань, зокрема: якщо усі публічні інтереси приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні не з'ясовані, то на підставі чого Громадська рада при Мінрегіоні України здійснює громадський контроль за діяльністю Мінрегіону України? Або сприяє врахуванню Мінрегіоном України громадської думки під час формування та реалізації державної політики? Або робить пропозиції до проектів нормативно-правових актів з питань, розробником яких є Мінрегіон?

На наш погляд, Громадська рада при Мінрегіоні України не може позиціонуватися як представник усього українського суспільства у частині питань, які належать до компетенції Мінрегіону України. Це обумовлено тим, що її практична цінність обмежується участю у процесі підготовки громадських слухань щодо питань, які належать до компетенції зазначеного Міністерства. Уся решта напрямів її діяльності є неефективними, адже у цієї Громадської ради відсутня реальна можливість з'ясувати всі публічні інтереси українського суспільства, зокрема щодо управління побутовими відходами в Україні. Таким чином, вона не може бути сполучною ланкою між Мінрегіоном України та українським суспільством. Вихід із цієї ситуації ми вбачаємо у створенні Мінрегіоном України можливості щодо функціонування альтернативних інституцій громадянського суспільства, які б могли більшою мірою доносити до Мінрегіона України публічні інтереси приватних осіб, зокрема щодо різних аспектів управління побутовими відходами в Україні.

До публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні також залучено Міністерство енергетики та захисту довкілля України у межах компетенції та повноважень його попередника Міністерства екології та природних ресурсів України. Юридичною основою

залучення цього Міністерства до управління побутовими відходами в Україні є ст. ст. 23, 23-1 Закону України «Про відходи» та Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 847) [246, 229]. Саме ці нормативні акти визначають компетенцію цього суб'єкта публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Непослідовність законодавства України, нечіткість формулювань базового Закону України «Про відходи», адже воно не конкретизує ті повноваження цього Міністерства, які стосуються саме публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, ускладнюють визначення його компетенції у цій сфері.

Говорячи про повноваження Мінекоенерго України у сфері управління побутовими відходами України, ми можемо зазначити, що основним повноваженням є формуванням державної політики України у цій сфері. Таке повноваження цього суб'єкта публічної адміністрації прописане у п.п. 2 п. 4 Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України, де у переліку завдань, які визначені для цього суб'єкта публічної адміністрації, окремо названо завдання щодо забезпечення формування державної політики у сфері поводження з відходами, зокрема радіоактивними [229]. Таким чином, Мінекоенерго України фактично формує державну політику України з управління відходами, у тому числі й щодо управління побутовими відходами. На наш погляд, існує колізія у практиці застосування законодавства України, яка ускладнює розмежування реальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Адже згідно із ст. ст. 23, 23-1 Закону України «Про відходи» [246] у Мінекоенерго України немає повноважень щодо формування державної політики України у

сфері управління відходами. Згідно із ст. 18 такого повноваження немає також і у Уряду, адже він згідно із цією ж статтею лише реалізує державну політику у сфері поводження з відходами. Тобто суб'єкт, який формує загальнодержавну політику у сфері управління відходами в Україні, базовим Законом України не названо. Однак, якщо виходити із фактичних дій, то таким суб'єктом є Кабінет Міністрів України, яким прийнято Національну стратегію управління відходами до 2030 року [347]. Практичні кроки із її реалізації здійснює Мінекоенерго України, який згідно із Законом України «Про відходи» не формує і не реалізує державну політику у сфері управління відходами. Що ж стосується спеціального органу, який має формувати та реалізовувати державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, яким згідно зі ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи»[246] є Мінрегіон України, то він займає пасивну позицію і наводить лише статистичні дані про стан сфери поводження з відходами в Україні за відповідний календарний рік. Саме тому ми пропонуємо нормативно впорядкувати процес формування державної політики у сфері управління відходами в цілому і побутовими відходами зокрема. Вважаємо за доцільне закріпити на рівні ст. 18 Закону України «Про відходи» обов'язок Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у сфері управління відходами у цілому. Фактично Уряд і здійснює цю функцію, адже саме ним затверджена згадувана Національна стратегія управління відходами до 2030 року. Що ж стосується сфери управління побутовими відходами в Україні, то формування та реалізація державної політики в цій сфері покладена на Мінрегіон України. Очевидно, що саме цей суб'єкт публічної адміністрації України має її формувати і реалізовувати. Саме тому ми не можемо погодитися із науковою позицією О.М. Гаврилюка, який у своєму дисертаційному дослідженні відносить Мінприроди України до суб'єктів спеціальної компетенції у сфері поводження з побутовими відходами в Україні [46, с. 107].

Аналізуючи інші повноваження Мінекоенерго України, визначені у ст. 23, 23-1 Закону України «Про відходи», можна переконатися у тому, що цей суб'єкт публічної адміністрації опікується питаннями, які однаковою мірою стосуються як публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, так і публічного адміністрування іншими видами відходів. Так, до компетенції цього суб'єкта публічної адміністрації України належать наступні повноваження: 1) забезпечення здійснення оцінки впливу на довкілля та надання висновку з оцінки впливу на довкілля щодо науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів відповідно до законодавства про оцінку впливу на довкілля; 2) участь у розробленні та погодженні нормативних документів, що регулюють питання поводження з відходами; 3) розроблення та впровадження систем поводження з відходами та ін. [246]. Як видно із наведеного, ці та інші повноваження Мінекоенерго України торкаються не тільки публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, а й публічного адміністрування іншими видами відходів в Україні.

Визначити те, якою мірою вони перетинаються із публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами можна на підставі аналізу підзаконних нормативно-правових актів, які створені попередниками Мінекоенерго України: Міністерством екології та природних ресурсів України та Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, та стосуються окремих питань публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Йдеться про нормативно-правові акти, які стосуються питань: 1) залучення громадськості у прийняття рішень у сфері охорони довкілля; 2) щоквартального інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища;

3) забезпечення доступу до публічної інформації у сфері охорони довкілля; визначення статусу громадських інспекторів з охорони довкілля [261, 280, 287, 288]. Безумовно, ці напрями діяльності Мінекоенерго України є важливою складовою функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. Водночас роль Мінекоенерго України у цій функції є *de jure* додатковою. *De facto* саме це Міністерство займає активну позицію у реформуванні сфери управління побутовими відходами та здійснює низку заходів, спрямованих на його реформування. Наприклад, саме Мінприроди України фактично було тим суб'єктом, який втілював у життя заходи, які визначені у Національній стратегії управління побутовими відходами в Україні до 2030 року, у тому числі й ті з них, що стосуються управління побутовими відходами в Україні.

Аналізуючи компетенцію і повноваження Мінекоенерго України у сфері управління побутовими відходами в Україні, варто зазначити, що Закон України «Про відходи» [246] передбачає окремі випадки, коли Мінекоенерго України та Мінрегіон України зобов'язані співпрацювати. Так, зокрема ст. ст. 25, 25-1 [246], які є спеціальними нормами щодо нормативного регулювання функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, передбачають, що взаємодія Мінекоенерго України та Мінрегіону України у межах цієї функції публічної адміністрації визначається двома випадками. По-перше, Мінрегіон України встановлює за погодженням із Мінекоенерго України та МОЗ України порядок розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів. По-друге, Мінрегіон України затверджує за погодженням із Мінекоенерго України правила експлуатації та утримання об'єктів поводження з побутовими відходами [246]. За логікою вказаного Закону України цим і визначаються межі співпраці цих двох Міністерств.

Аналізуючи компетенцію Мінекоенерго України у сфері управління побутовими відходами, ми не можемо оминути питання про те, чи залучено

воно до управління державними побутовими відходами як публічним майном. Оскільки спеціальний Закон України «Про відходи» [246] не містить положень про залучення цього Міністерства до такого напряму публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, то у нас немає підстав відносити цього суб'єкта публічної адміністрації України до переліку тих органів, які здійснюють управління побутовими відходами як публічним майном.

Ми переконані у тому, що до утвердження і забезпечення прав і свобод людини у сфері управління побутовими відходами мають бути залучені всі суб'єкти публічної адміністрації України, які беруть участь у реалізації її функції з управління побутовими відходами в Україні. Це ж повною мірою стосується і Мінекоенерго України. Саме тому ми пропонуємо доповнити ст. 23 Закону України «Про відходи» обов'язком, адресованим Мінекоенерго України, щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері управління побутовими відходами.

Те ж саме стосується обов'язку останнього щодо врахування публічних інтересів приватних осіб у процесі управління побутовими відходами в Україні. Як і при Мінрегіоні України, так і при Мінекоенерго України функціонує недержавний дорадчий орган – Громадська рада при Міністерстві екології та природних ресурсів України [57]. На відміну від Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у Орієнтовному плані заходів на 1-ше півріччя 2018 року Громадська рада при Міністерстві екології та природних ресурсів України запланувала: а) обговорення проекту Закону України «Про відходи», до якого планувалося залучити фізичних та юридичних осіб, інститути громадянського суспільства, заінтересовані центральні органи виконавчої влади та облдержадміністрації; б) проект плану заходів, спрямованих на реалізацію Національної стратегії поводження з відходами. До обговорення тут також запрошеними є фізичні та юридичні особи,

інститути громадянського суспільства, заінтересовані центральні органи виконавчої влади та облдержадміністрації [211]. Дивними у названому Орієнтовному плані заходів на 2018 рік є принаймні дві речі: по-перше, чому до переліку заінтересованих осіб, які б мали брати участь у обговоренні питань, визначених у плані заходів, не залучені: а) народні депутати України, які є представниками профільного Комітету з питань енергетики та житлово-комунальних послуг, адже йдеться про проект Закону «Про відходи»; б) представники органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони виконують більшість завдань із публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні; по-друге, чому йдеться про проект плану заходів, спрямованих на реалізацію Національної стратегії поводження з відходами. Офіційно прийнята у 2017 році Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347]. Невже у цьому недержавному органі, який діє від імені громадянського суспільства України, про це не знають?

Окрему роль в управлінні побутовими відходами в Україні відіграє Міністерство охорони здоров'я України. Залучення цього Міністерства до управління побутовими відходами в Україні обмежується його компетенцією, визначеною у п. «е» ст. 25 Закону України «Про відходи», відповідно до якої МОЗ України спільно із Мінрегіоном України та Мінекоенерго України встановлюють порядок розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів [246].

Наступною ланкою державного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні є центральні органи виконавчої влади. До них ми віднесемо: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України) та центральний орган виконавчої влади у сфері

санітарного та епідеміологічного благополуччя населення (до 29 березня 2017 року цим органом була Державна санітарно-епідеміологічна служба України).

Компетенція Державної екологічної інспекції України у сфері управління побутовими відходами в Україні визначається ст. 23-2 Закону України «Про відходи» та Положенням про Державну екологічну інспекцію України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 [228]. Названі нормативно-правові акти дозволяють окреслити коло повноважень цього суб'єкта публічної адміністрації України у сфері управління відходами в Україні у цілому та побутовими відходами зокрема. До переліку повноважень Державної екологічної інспекції України у цій сфері належать: 1) контроль за дотриманням вимог документів дозвільного характеру на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; 2) складення і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, реєстру місць видалення відходів; 3) контроль за перевезенням небезпечних відходів територією України та транскордонних перевезень відходів; 4) збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізація, знешкодження, видалення, захоронення відходів (у тому числі недопущення змішування та захоронення відходів, які можуть бути утилізовані); 5) ведення первинного обліку кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, подання відповідної статистичної звітності в установленому порядку та паспортизації таких відходів; 6) контроль за дотриманням вимог нормативно-технічної та технологічної документації, погодженої в установленому порядку, під час виробництва продукції (крім дослідних зразків) з відходів чи з їх використанням; 7) контроль за дотримання правил і режиму експлуатації установок, виробництв з оброблення та утилізації відходів; 8) контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки під час транспортування, зберігання,

використання, знешкодження та захоронення хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин і відходів; 9) контроль за своєчасним та повним здійснення заходів із захисту земель від засмічення та забруднення відходами [228]. Кожне із названого переліку повноважень Державної екологічної інспекції України стосується також публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Наступним центральним органом виконавчої влади, який здійснює управління побутовими відходами в Україні у межах, визначених у ст. 24 Закону України «Про відходи» [246], є центральний орган виконавчої влади у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. До 29 березня 2017 року цю функцію виконував єдиний суб'єкт публічної адміністрації України – Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Її повноваження були припинені на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» [71]. Таким чином, Державну санітарно-епідеміологічну службу України було ліквідовано, а завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства покладено на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів. Водночас у Положенні про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 року № 667, зазначено, що ця Служба лише здійснює державний ветеринарно-санітарний контроль за збором, утилізацією та знищенням загиблених тварин і відходів тваринного походження [283]. Безперечно, це не охоплює всіх повноважень, визначених у ст. 24 Закону України «Про відходи» [246], для названого суб'єкту публічної адміністрації України. Отже, необхідно на рівні законодавства України визначити, які із передбачених ст. 24 Закону України «Про відходи»

повноважень центрального органу виконавчої влади у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення мають перейти до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а які – до МОЗ України та Державної служби з питань праці України.

Останньою ланкою державного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні серед органів виконавчої влади є місцеві державні адміністрації. Коло їх повноважень щодо управління побутовими відходами в Україні окреслено ст. 20 Закону України «Про відходи»; ст. ст. 16, 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад постановою Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [246, 331, 295]. Як правило, безпосередньо функцію управління побутовими відходами в Україні від імені місцевої державної адміністрації здійснює управління житлово-комунального господарства, яке виокремлюється у структурі відповідної місцевої державної адміністрації. Коло завдань, які визначені для цього управління у сфері управління побутовими відходами на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці, визначається у Положенні про управління житлово-комунального господарства, яке затверджується розпорядженням голови відповідної місцевої державної адміністрації. Наприклад, Положення про управління житлово-комунального господарства, енергозбереження та паливно-енергетичного комплексу Сумської обласної державної адміністрації, затверджене Розпорядженням голови Сумської обласної державної адміністрації від 13 липня 2017 року № 395–ОД [234], або Положення про управління житлово-комунального господарства Миколаївської обласної державної адміністрації, затверджене Розпорядженням голови Миколаївської обласної державної адміністрації від 15 травня 2013 року № 143-р [233]. Додатково статус цих структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій регламентується: постановою

Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» від 26 вересня 2012 року № 887 [318], Методичними рекомендаціями з розроблення положень про структурні підрозділи житлово-комунального господарства та будівництва, а також містобудування та архітектури місцевих державних адміністрацій, затверджених Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26 листопада 2012 року № 587 [275].

Відповідне управління житлово-комунального господарства, хоча і входить до структури місцевої державної адміністрації, але також підзвітне й підконтрольне Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, зокрема в частині управління побутовими відходами в Україні.

Варто зазначити те, що відповідні управління житлово-комунального господарства є тими структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій, які фактично і виконують від її імені переважну більшість завдань, які визначені для місцевих державних адміністрацій у сфері управління побутовими відходами в Україні. При цьому ми маємо зважати на те, що функцій у місцевих державних адміністрацій досить багато. Про напрями діяльності місцевої державної адміністрації можна отримати уявлення хоча б із аналізу її структури. Так, переважна більшість місцевих державних адміністрацій мають, крім управління житлово-комунального господарства, управління праці та захисту населення, управління освіти, молоді та спорту, управління культури та охорони культурної спадщини, управління будівництва, архітектури та землекористування тощо. Водночас існує суттєве розходження між тими завданнями, які визначені у положеннях про відповідні управління місцевих державних адміністрацій, та тими завданнями у сфері управління побутовими відходами в Україні, які визначені базовим Законом України «Про відходи» для місцевих державних

адміністрацій. Так, наприклад, Положення про управління житлово-комунального господарства, енергозбереження та паливно-енергетичного комплексу Сумської обласної державної адміністрації, затверджене Розпорядженням голови Сумської обласної державної адміністрації від 13 липня 2017 року № 395-ОД [234], визначає наступні завдання у сфері управління побутовими відходами для відповідного Управління Сумської обласної державної адміністрації: 1) здійснення аналізу сфери поводження з побутовими відходами на рівні Сумської області; 2) надання пропозицій щодо збирання і видалення побутових відходів, створення полігонів для їх захоронення, а також здійснення роздільного збирання корисних компонентів цих відходів; 3) внесення в установленому порядку пропозицій щодо удосконалення роботи відповідної міської державної адміністрації у галузі поводження з побутовими відходами [234]. Ще меншу кількість повноважень ми можемо знайти у Положенні про управління житлово-комунального господарства Миколаївської обласної державної адміністрації, затверджене Розпорядженням голови Миколаївської обласної державної адміністрації від 15 травня 2013 року № 143-р. Так, до компетенції вказаного Управління віднесено: 1) здійснення аналізу стану сфери управління побутовими відходами; 2) надання пропозицій щодо збирання і видалення побутових відходів, створення полігонів для їх захоронення, а також здійснення роздільного збирання корисних компонентів цих відходів [233].

Водночас ст. 20 спеціального Закону України «Про відходи» визначає значно ширше коло завдань для місцевих державних адміністрацій, які, у тому числі, стосуються публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні: а) участь у розробленні загальнодержавних програм раціонального використання відходів; б) вжиття необхідних заходів для запровадження маловідходних та енергозберігаючих технологій; в) організація розроблення та здійснення регіональних і місцевих програм поводження з відходами; г) забезпечення реалізації загальнодержавних

програм поводження з відходами; д) здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища; е) розробка та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; є) складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів; ж) організація збирання і видалення побутових відходів, у тому числі відходів дрібних виробників; з) створення полігонів для захоронення, у тому числі побутових відходів; и) здійснення роздільного збирання корисних компонентів, у тому числі побутових відходів; і) здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими відходами; ї) розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; й) сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення; к) створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини та ін. [246].

Нічого не сказано про обов'язок місцевих адміністрацій опікуватися безхазяйними державними побутовими відходами, який випливає із п. «м» ст. 20 Закону України «Про відходи» та постанови Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [246, 295].

Отже, якщо порівняти завдання, визначені у законодавстві України для місцевих державних адміністрацій, та завдання, які визначені у названому Положенні про управління житлово-комунального господарства, то можна побачити, що їхня компетенція у цій сфері суттєво звужена, а про окремі завдання, визначені законодавством України для місцевих державних адміністрацій у сфері управління відходами і побутовими відходами зокрема, взагалі нічого не згадується. На наш погляд, така ситуація є неприпустимою, адже кожне із завдань, яке визначене для відповідного суб'єкта публічної

адміністрації Законом України «Про відходи» [246], має виконуватися у повному обсязі.

Аналіз законодавства України дає змогу стверджувати, що від імені держави управління державними побутовими відходами як публічним майном здійснюють саме місцеві державні адміністрації. Саме вони спільно із органами місцевого самоврядування виявляють та визначають подальшу долю безхазяйних побутових відходів. Отже, доцільно внести зміни до ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» [246] і доповнити її наступним формулюванням: «від імені держави управління відходами, що є державною власністю, здійснюється Кабінетом Міністрів України, а щодо побутових відходів – місцевими державними адміністраціями за місцем знаходження таких відходів».

Ми переконані у тому, що центральне місце у функціонуванні суб'єкта публічної адміністрації України будь-якого рівня повинно займати утвердження та забезпечення прав і свобод людини, у тому числі й у сфері управління побутовими відходами в Україні. Не є винятком у цьому разі діяльність місцевих державних адміністрацій. Вони також мають робити свій внесок у виконання основного обов'язку Української держави щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини у будь-якій сфері їхньої діяльності. Враховуючи це, ми пропонуємо доповнити ст. 20 Закону України «Про відходи» обов'язком місцевих державних адміністрацій щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини у сфері управління побутовими відходами в Україні. Те саме стосується обов'язку останніх стосовно максимального врахування публічних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами. Саме тому ми пропонуємо окремо нормативно закріпити у ст. 20 Закону України «Про відходи» обов'язок місцевих державних адміністрацій щодо максимального врахування публічних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Окреме місце в системі державних органів, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, належить Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг. Її правовий статус визначений у спеціальному Законі України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року [332]

Основною метою діяльності цієї Національної комісії є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [332]. Якщо говорити конкретніше, то, як справедливо зазначає Ю. В. Ващенко, «...одним із основних завдань національного регулятора в сфері природних монополій є збалансування інтересів держави, суб'єктів господарювання та споживачів, забезпечення незалежності органу регулювання природних монополій від інших державних органів та від суб'єктів господарювання ...» [37, с. 23].

Маємо також зазначити, що правовий статус Національній комісії, яка здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг та її попередниці – Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України, є особливим. Ця особливість виявляється у тому, що названа національна комісія не належить до жодної із гілок державної влади. Хоча у Законі України «Про національну комісію регулювання ринку комунальних послуг» (в редакції 09.07.2010) передбачалося те, що названа Комісія є державним колегіальним органом виконавчої влади [37]. Згодом це формулювання було змінено на «державний колегіальний орган», яке на сьогодні нормативно закріплене і у Законі України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року [332].

Слушними є також зауваження Ю. В. Ващенко стосовно того, що визначення Комісії в якості державного колегіального органу, а не центрального органу виконавчої влади, означає виведення цього органу з системи органів виконавчої влади [37, с. 24]. Хоча в Україні є й інші органи, які не належать до жодної з гілок державної влади, проте їх існування передбачено Конституцією України. Йдеться про Національний банк України, Службу безпеки України [119]. Аналогічний конституційний статус мала Прокуратура України. Якщо ж говорити про національні комісії, то Основний Закон не приділив їм окремої уваги.

На сьогодні Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг, фактично є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президентові України і підзвітним Верховній Раді України. Вона здійснює державне регулювання діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг. До її компетенції у сфері управління побутовими відходами в Україні належить: 1) державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах, в тому числі, перероблення та захоронення побутових відходів; 2) сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів; 3) забезпечення проведення цінової і тарифної політики щодо захоронення побутових відходів; 4) захист прав споживачів товарів (послуг) на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках у сферах перероблення й захоронення побутових відходів; 5) участь у формуванні та забезпеченні реалізації єдиної державної політики у сферах перероблення та захоронення побутових відходів [262].

Таким чином, можна дійти висновку про те, що Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг, фактично є структурою, відокремленою від решти гілок

державної вдали. Законодавчо вона наділена виконавчо-розпорядчими повноваженнями, які дозволяють їй виконувати покладені на неї завдання, у тому числі у сфері управління побутовими відходами в Україні. Виходячи із того, що ця Комісія безпосередньо задіяна під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та здійснює свою діяльність системно, є підстави віднести її до органів державної влади України, які безпосередньо реалізують функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні.

Аналізуючи подальші перспективи реформування управління побутовими відходами в Україні, які здійснюють органи державної влади України, ми хотіли б зупинитися на двох питаннях. По-перше, на закордонному досвіді інституційного забезпечення управління побутовими відходами. Варто зазначити, що світовий досвід свідчить про те, що, як правило, від імені держави публічне адміністрування сферою управління відходами здійснюють профільні міністерства або прирівняні до них органи. Наприклад, у Республіці Польща таким органом є Міністерство навколишнього середовища [455], у Федеративній Республіці Німеччина – Федеральне міністерство охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки [436], у Новій Зеландії – Міністерство навколишнього середовища [456], у Фінській Республіці – Міністерство навколишнього середовища [437], у Російській Федерації – Міністерство природних ресурсів та екології Російської Федерації [189], в Республіці Білорусь – Міністерство природних ресурсів та охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь [190] тощо. Саме названим органам державної влади зарубіжних країн відповідні держави доручають формувати та реалізовувати від свого імені публічну політику у сфері управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема.

Що ж стосується України, то існуюча модель публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами з боку органів

державної влади України є цілком виправданою. Іншими словами, немає потреби у створенні окремого органу державної влади нарівні центральних органів виконавчої влади, який би окремо здійснював від імені держави функцію щодо управління всіма видами відходів, у тому числі й побутовими. Саме тому ми не підтримуємо наукову позицію М. В. Сокіряна, який у своєму дисертаційному дослідженні запропонував створити Державне агентство управління відходами, підпорядковане Мінприроди України [381, с. 4]. Ми переконані у тому, що сфера управління побутовими відходами в Україні завжди буде складовою сфери благоустрою територій населених пунктів, якою від імені держави займається профільне міністерство – Мінрегіон України. Очевидно те, що йдеться про інше, зокрема про оновлення орієнтирів державного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, про те, аби воно сприяло утвердженню і забезпеченню прав та свобод людини і громадянина у сфері управління побутовими відходами, здійснювалося на підставі максимального врахування публічних інтересів приватних осіб у цій сфері та було спрямованим на досягнення цілей економіки замкненого циклу.

По-друге, це питання щодо того, чи потрібна оптимізація органів державної влади у сфері управління побутовими відходами. Так, О. П. Світличний у своєму дослідженні звертає увагу на те, що в умовах сьогодення, з часу незалежності, в Україні триває процес оптимізації органів державної влади, продовжується пошук ефективної системи державного управління та побудови її організаційної структури [376, с. 115]. На процес оптимізації органів державної влади у сфері управління побутовими відходами звертає увагу у своєму дисертаційному дослідженні О. М. Гаврилюк. Вчений зазначає, що протягом всього часу української незалежності діяльність органів публічної влади зазнає постійних змін. Це призводить не тільки до змін у їхній компетенції, але й ліквідації чи/або їх реорганізації [45]. На наш погляд, будь-які зміни у компетенції суб'єктів

публічної адміністрації, залучених до управління побутовими відходами в Україні, у їх внутрішній будові, у переліку тих завдань, які перед ними ставляться, мають оцінюватися з позиції того, наскільки вони наблизили публічну адміністрацію до реалізації її основного завдання – утвердження та забезпечення прав і свобод людини та її спеціального завдання у сфері управління побутовими відходами в Україні – досягнення цілей економіки замкненого циклу. Іншими словами, обґрунтування будь-яких змін до системи органів державної влади, залучених до управління побутовими відходами в Україні, має починатися із відповіді на запитання про те, наскільки така зміна приведе до покращення утвердження прав і свобод людини і громадянина у цій сфері, а також наблизить управління побутовими відходами до виконання завдань економіки замкненого циклу.

3.2 Органи влади Автономної Республіки Крим у системі суб'єктів управління побутовими відходами

Окремий напрям реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні здійснюють органи влади АР Крим. Сукупність їх дій, спрямованих на публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, доцільно виокремити у окремий вид публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, який можна назвати – республіканським публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами.

Слід зазначити, що у дослідженнях, які присвячені адміністративно-правовому забезпеченню поводження з відходами в Україні та побутовими відходами зокрема, досить мало уваги приділяється органам влади АР Крим як суб'єктам публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Так, Т. Л. Антонова констатує: «...у зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та відповідно дією

спеціального режиму як тимчасово окупованої території унеможлиблюється виконання зазначених повноважень та співпраця органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері поводження з відходами та інших органів публічного управління в сфері відходів...» [19, с. 142].

О. М. Гаврилюк згадує про органи влади АР Крим переважно у контексті визначення за ними статусу суб'єктів публічного управління [46, с. 93]; взаємодії їх з Держсанепідслужбою України [46, с. 105–106]; взаємодії з Верховною Радою України [46, с. 120]; здійснення ними державного контролю у сфері господарської діяльності [46, с. 156] тощо.

Таким чином, аналіз дисертаційних досліджень адміністративно-правового спрямування, які присвячені поводженню з відходами і побутовими відходами зокрема, дає змогу стверджувати, що органам влади АР Крим як суб'єктам публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні не приділяється належної уваги.

Говорячи про республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, на наш погляд, необхідно зазначити наступне:

- воно є невід'ємною складовою системи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Згідно зі ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою України. У межах повноважень, визначених для неї Конституцією і законодавством України, вона вирішує питання, віднесені до її відання [119]. Очевидно те, що до переліку таких питань необхідно віднести також: а) управління побутовими відходами як публічним майном, які є власністю населення АР Крим, та б) регулювання діяльності приватних осіб, яка пов'язана із операціями з побутовими відходами, що здійснюється на території АР Крим;

- АР Крим має особливі органи влади, які не властиві іншим адміністративно-територіальним одиницям України. Йдеться про Верховну Раду Автономної Республіки Крим та Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Порядок функціонування та компетенція цих органів публічної влади визначені у Конституції України [119] та спеціальних законах, зокрема у Законі України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 року [243], а також Законі України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 року [340]. Крім того, існують органи спеціальної компетенції, які безпосередньо здійснюють республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами. Йдеться про Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим, а також Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища. Нас цікавлять ці органи влади АР Крим через те, що вони, по-перше, видають, у межах визначеної для них законодавством України компетенції, нормативно-правові акти, які поряд із законодавством України використовуються при регулюванні екоресурсних відносин; по-друге, вони безпосередньо задіяні у здійсненні республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Значна частина повноважень органів влади АР Крим у сфері управління побутовими відходами названа у спеціальному Законі України «Про відходи» [246];

- реальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим органи влади АР Крим як суб'єкти публічної адміністрації України на сьогодні не здійснюють. Це пов'язано із тим, що Автономна Республіка Крим незаконно анексована починаючи з 20 лютого 2014 року. Така дата анексії АР Крим офіційно визначена у п. 2 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим тимчасово окупованої території» від 15 березня

2014 року [257]. Враховуючи це, справедливим є зауваження Мінрегіону України у Звіті про стан сфери поводження з відходами в Україні за 2017 рік [383] про те, що він створений без врахування даних Автономної Республіки Крим та м. Севастополь. Отже, *de jure* органи влади АР Крим входять до системи суб'єктів публічної адміністрації, задіяних в публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами в Україні, а *de facto* вони не функціонують у межах реалізації цієї функції публічної адміністрації в Україні;

- говорити про систему суб'єктів, які здійснюють республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, ми можемо лише в контексті тієї системи, яка існувала до анексії АР Крим.

Аналіз ролі і значення органів влади АР Крим у реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами, на наш погляд, необхідно почати із визначення переліку тих органів влади АР Крим, які залучені до реалізації цієї функції та з'ясування питання про їх компетенцію у цій сфері.

Розпочати відповідь на ці запитання, на наш погляд, необхідно із аналізу положень спеціального Закону України «Про відходи» [246]. Так, ст. ст. 19 та 20-1 названого Закону України присвячені визначенню компетенції та кола повноважень органів влади АР Крим у сфері поводження з відходами [246]. У цій частині маємо зазначити наступне: по-перше, Закон України «Про відходи», окреслюючи коло повноважень органів влади АР Крим, не виокремлює ті повноваження, які стосуються саме сфери управління побутовими відходами. По-друге, говорячи про ст. 19 Закону України «Про відходи», не зовсім зрозуміло, кому адресовані визначені у цій статті повноваження. Названа стаття має назву: «Повноваження Автономної Республіки Крим у сфері поводження з відходами» [246]. Виходячи із логіки Розділу IV вказаного Закону України, який має назву: «Компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з

відходами», у якому, власне, і міститься ст. 19, у цій статті мало б знайти закріплення компетенція та повноваження органів влади АР Крим у сфері поводження з відходами. Сама ж ст. 19 згаданого Закону, як ми бачимо із назви, адресована не окремим органам влади АР Крим, а в цілому АР Крим як певній адміністративно-територіальній одиниці. За зовсім іншою логікою побудована ст. 20-1 Закону України «Про відходи», яка окреслює конкретне коло повноважень органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері поводження з відходами [246]. Такий непослідовний підхід законодавця до визначення повноважень органів влади АР Крим у сфері поводження з відходами, на наш погляд, можна пояснити тим, що Закон України «Про відходи» набрав чинності 05 березня 1998 року [246]. Хоча на момент прийняття Закону України «Про відходи» був прийнятий Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 року [243], проте не було чітко окреслено коло повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, адже Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» був прийнятий лише 16 червня 2011 року [340]. Цим можна пояснити те, чому Закон України «Про відходи» у ст. 19 визначає компетенцію не окремих органів влади АР Крим, а АР Крим у цілому. Що ж стосується ст. 20-1 Закону України «Про відходи», яка чітко визначила компетенцію Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища, то вона була долучена до вказаного Закону України 16 жовтня 2012 року [246].

Очевидно те, що законодавець мав дотримуватися єдиного підходу до визначення повноважень органів влади АР Крим у сфері поводження з відходами. Інакше кажучи, він мав би конкретизувати також повноваження, визначені у ст. 19 Закону України «Про відходи» з позиції того, до кого вони адресовані. Але на сьогодні цієї конкретизації не здійснено. Безперечно, існуючий у ст. 19 Закону України «Про відходи» [246] підхід до визначення

компетенції органів влади АР Крим у сфері управління відходами є недоцільним, оскільки досить складно визначити те, які із цих повноважень і якому органу влади АР Крим адресовані. Тому ми пропонуємо конкретизувати ст. 19 Закону України «Про відходи» шляхом чіткого визначення кола повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Ці повноваження, на наш погляд, можна закріпити наступним чином: ст. 19 Закону України «Про відходи» має визначити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим у сфері поводження з відходами. Для нормативного закріплення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим ми пропонуємо ввести до Закону України «Про відходи» ст. 19-1, яку відповідно назвати «Повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим у сфері управління відходами».

Зважаючи на те, що положення спеціального Закону України «Про відходи» [246] не дають нам чіткого уявлення про перелік органів влади АР Крим та їхню компетенцію у сфері управління побутовими відходами, ми пропонуємо звернутися до положень інших нормативно-правових актів для того, аби чітко визначити, які ж повноваження і якому органу влади АР Крим належать у цій сфері. Отже, поряд із аналізом ст. 19 Закону України «Про відходи» [246] ми будемо звертатися до положень Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [243], Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [340], а також Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [335], який є основою законодавства України екологічного спрямування. Крім того, суттєве інформаційне значення має Програма поводження з відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки, затверджена постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 25 грудня 2013 року [360]. Хоча названа Програма фактично не була реалізована на практиці, проте вона визначає загальний механізм публічного адміністрування сферою управління

побутовими відходами в Автономній Республіці Крим, який існував на момент її анексії. У цьому, на наш погляд, і виявляється її практична цінність, адже перелічені вище Закони України досить непослідовно підходять до визначення тих повноважень, які мають у сфері управління побутовими відходами органи влади АР Крим. Окремі із органів влади АР Крим, які мають визначальну роль у публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами на території АР Крим, взагалі не згадуються. Йдеться про Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим.

Отже, до переліку суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим, на наш погляд, необхідно віднести:

- Верховну Раду Автономної Республіки Крим;
- Раду міністрів Автономної Республіки Крим;
- Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим;
- Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища;
- районні державні адміністрації Автономної Республіки Крим;
- місцеву державну адміністрацію м. Севастополь;
- міські, сільські, селищні ради та їх виконавчі комітети.

Одразу ж ми маємо зважати на ту обставину, що на території АР Крим здійснюються державне, республіканське та муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами. Отже, до переліку органів, які здійснюють, власне, республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, ми маємо віднести: Верховну Раду Автономної Республіки Крим; Раду міністрів Автономної Республіки Крим; Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим;

Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища.

Державно-республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим здійснюють відповідні районні державні адміністрації Автономної Республіки Крим та місцева державна адміністрація м. Севастополя, оскільки керівництво та контроль за діяльністю цих суб'єктів публічної адміністрації України здійснюється спільно органами державної влади України та органами влади АР Крим. Такий висновок заснований на положенні ч. 3 ст. 46 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у якому зазначено те, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність районних державних адміністрацій [331]. Особливість правового статусу цих суб'єктів публічної адміністрації ми розглянемо окремо.

Муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим здійснюють міські, сільські, селищні ради та їх виконавчі комітети. У своїй діяльності вони керуються крім законодавства України також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції відповідно до ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330]. Таким чином, основу муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в АР Крим становить законодавство України про відходи та нормативно-правові акти, прийняті у межах своєї компетенції органами влади АР Крим. При цьому, на відміну від районних державних адміністрацій АР Крим, органи місцевого самоврядування республіканського рівня не знаходяться в адміністративному підпорядкуванні органам влади АР Крим.

Аналіз органів влади АР Крим, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, ми пропонуємо

почати із визначення компетенції Верховної Ради Автономної Республіки Крим у цій сфері. Дослідження положень законодавства України, зокрема ст. 19 Закону України «Про відходи» [246], ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [243], ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [335], Програми поводження з відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки [360], дає нам змогу стверджувати, що цей орган влади АР Крим у сфері управління побутовими відходами має переважно установчі та контролюючі повноваження. До їх переліку ми віднесемо:

- затвердження програм АР Крим щодо поводження з відходами, складовою яких є питання щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами;
- заслуховування проміжних (щоквартальних) та річних звітів про виконання програм АР Крим щодо поводження з відходами, в тому числі і питань щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим мають виконавчо-розпорядчий характер. Тобто, вони спрямовані на реалізацію законодавства України в цілому та юридичних актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим зокрема. Можна погодитися із запропонованою у юридичній літературі наукової позиції щодо віднесення цього органу влади АР Крим до органів загальної компетенції [22, с. 34] з тієї точки зору, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим здійснює загальне республіканське публічне адміністрування сферою управління відходами на території АР Крим. На цій, власне, позиції стоїть і Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [340], який серед переліку її повноважень називає здійснення заходів у сфері поводження з відходами. Отже, до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим у сфері управління побутовими відходами, виходячи із аналізу ст. 19 Закону України

«Про відходи» [246], ст. ст. 2 та 29 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [340], ст. 18 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [335], Програми поводження з відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки [360] ми віднесемо:

- виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі в частині публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами;
- участь у формуванні державної політики України, у тому числі щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами;
- забезпечення виконання на території АР Крим загальнодержавних програм та програм АР Крим, які торкаються питань публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами;
- координацію роботи органів влади АР Крим щодо розроблення місцевих програм поводження з відходами, які, у тому числі, торкаються питань публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами;
- контроль за реалізацією загальнодержавних програм та програм АР Крим поводження з відходами, у тому числі і з побутовими.

Наступним органом влади АР Крим, який задіяний в публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами, є Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки. Коло його повноважень у цій сфері визначено Положенням про Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим [230], а також Програмою поводження з відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки [360].

Якщо звернутися до Положення про цей орган влади АР Крим, то можна виділити окремі повноваження цього суб'єкта публічної влади, які також стосуються публічного адміністрування сферою управління

побутовими відходами. До переліку таких повноважень Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим ми віднесемо наступні:

- вносить пропозиції щодо формування державної політики у сфері регіонального розвитку і житлово-комунального господарства;
- аналізує практику діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, узагальнює відомості про громадську думку щодо регіонального розвитку, економічної і соціальної ситуації в Автономній Республіці Крим;
- розробляє та вносить в установленому порядку проекти нормативно-правових актів та пропозицій щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів з питань, що належать до повноважень Міністерства;
- бере участь у межах своїх повноважень у вивченні проблем формування та виконання місцевих бюджетів, взаємодіє з цих питань з органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями в Автономній Республіці Крим;
- здійснює в межах наданих повноважень контроль за дотриманням законодавства України в сфері житлово-комунального господарства на території Автономної Республіки Крим;
- здійснює контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в сфері житлово-комунального господарства, методичне керівництво роботою відповідних структурних підрозділів органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим;
- реалізує спільно з відповідними органами державну політику з питань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, екологічної безпеки, санітарного стану населених пунктів, якості питної води, поліпшення технологічного стану

систем водопостачання і водовідведення, попередження підтоплень міст і селищ міського типу, ліквідації їх наслідків та ін. [230].

Як ми бачимо із наведеного переліку повноважень Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим, вони хоча і не містять безпосередньо завдання названого органу влади АР Крим щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, проте так чи інакше торкаються сфери управління побутовими відходами. Адже, по-перше, традиційно для законодавства України, яке регламентує повноваження органів влади АР Крим, відносять питання про публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами до переліку питань з охорони навколишнього природного середовища. Наприклад, такий підхід втілений у ст. 29 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [340]. По-друге, у структурі названого Міністерства АР Крим існують структурні одиниці, які безпосередньо займаються публічним адмініструванням сферою управлінням побутовими відходами на території АР Крим. Йдеться про відділ експлуатації об'єктів благоустрою і ТПВ, а також управління організації будівництва та капремонту об'єктів ЖКГ, експлуатації об'єктів благоустрою та ТПВ [394]. Якщо говорити детальніше про компетенцію кожної із цих структурних одиниць Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим, то можна зазначити, що Відділ експлуатації об'єктів благоустрою і ТПВ займається поточними питаннями публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Управління організації будівництва та капремонту об'єктів ЖКГ, експлуатації об'єктів благоустрою та ТПВ займається питаннями ремонту та будівництва об'єктів поводження з побутовими відходами. Варто підкреслити, що очолюваний цим Управлінням напрям роботи має важливе значення для сфери управління побутовим відходами в АР Крим. Адже за наявними даними у сфері управління побутовими

відходами на території АР Крим з 28 існуючих полігонів твердих побутових відходів лише дев'ять мають запас проектної потужності. Існує біля 260 несанкціонованих сільських смітників. Незадовільним є стан місць видалення відходів в містах Сімферополь, Судак, Феодосія, Керч, Старий Крим, смт. Коктебель, смт. Берегове та ін. [360]. До анексії Криму передбачалося будівництво п'яти регіональних сміттєспалювальних заводів, розширення мережі доступних для експлуатації полігонів ТПВ. Із запланованого на сьогодні майже нічого не реалізовано.

Конкретнішою у частині визначення обов'язків, які покладаються на Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим у сфері управління побутовими відходами, є Програма поводження з відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки [360]. У цьому документі зазначено, що Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим має узагальнювати інформацію про реалізацію завдань названої Програми у сфері поводження з відходами у цілому і побутовими відходами зокрема та формувати щоквартальні та річні звіти, які повинні надаватися на розгляд Верховній Раді Автономної Республіки Крим та Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Крім того, назване Міністерство мало б оприлюднювати такі звіти на своєму офіційному сайті.

Враховуючи те, що названі вище повноваження Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства АР Крим «розпорошені» по законодавству України і визначені головним чином на рівні підзаконних нормативно-правових актів, варто, на наш погляд, їх комплексно нормативно закріпити у спеціальному Законі України «Про відходи». Саме тому ми пропонуємо доповнити цей Закон України ст. 19-2, в якій комплексно закріпити повноваження цього органу влади АР Крим у сфері управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема.

До органів влади АР Крим, які залучені до реалізації функції з управління побутовими відходами, належить також Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища. Коло повноважень цього суб'єкта публічної адміністрації визначено у ст. 20-1 спеціального Закону України «Про відходи» та у Положенні про Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища, затвердженого постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим від 09 серпня 2005 року № 359 [208].

До компетенції цього органу влади АР Крим у сфері управління побутовими відходами згідно із ст. 20-1 Закону України «Про відходи» належать: 1) забезпечення здійснення оцінки впливу на довкілля та надання висновку з оцінки впливу на довкілля щодо науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів відповідно до законодавства про оцінку впливу на довкілля; 2) видача відповідно до закону дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки; 3) погодження місць розміщення об'єктів поводження з відходами (крім небезпечних відходів) [246].

Значно ширший перелік повноважень Республіканського комітету АР Крим з охорони навколишнього природного середовища закріплено у Положенні про нього, затвердженого постановою Ради міністрів АР Крим від 09 серпня 2005 року № 359 [208]. Так, до повноважень цього органу влади АР Крим, крім тих, які названі у ст. 20-1 Закону України «Про відходи», належать: забезпечення реалізації державної політики, зокрема, у сфері поводження з відходами (абз. 1 п. 3 Положення); здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства України щодо поводження з відходами (абз. 3 п. 3 Положення); надає для затвердження Радою міністрів

АР Крим проект лімітів на утворення і розміщення відходів (п.п. 9 п. 4 Положення); забезпечує ведення реєстру місць видалення відходів (п.п. 38 п. 4 Положення); визначає перелік місць видалення відходів, які повинні бути включені в реєстр місць видалення відходів, та повідомляє їх власників про необхідність складання паспортів місць видалення відходів і терміни їх реєстрації (п.п. 39 п. 4 Положення); розглядає проекти паспортів місць видалення відходів, у разі відхилення паспорта місця видалення відходів за результатами його розгляду направляє на адресу власника місця видалення відходів лист з обґрунтуванням причин відхилення і встановленням терміну повторного подання такого проекту (п.п. 40 п. 4 Положення); вносить затверджені паспорти місць видалення відходів у реєстр місць видалення відходів (п.п. 41 п. 4 Положення); забезпечує щорічний перегляд і узгодження паспортів місць видалення відходів за результатами спостережень, контрольних замірів, додаткових робіт тощо (п.п. 42 п. 4 Положення); на підставі даних паспортів місць видалення відходів готує висновки про рівень екологічної безпеки місць видалення відходів, визначає категорію їх екологічної безпеки для навколишнього природного середовища і здоров'я людини і направляє висновки власникам місць видалення відходів для вжиття ними заходів, спрямованих на забезпечення екологічно безпечного функціонування місць видалення відходів (п.п. 43 п. 4 Положення); здійснює складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів (п.п. 44 п. 4 Положення); визначає перелік об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів, які підлягають реєстрації, і направляє їх власникам повідомлення про необхідність складання реєстрових карт, терміни їх реєстрації та необхідності надання відповідних форм звітності (п.п. 45 п. 4 Положення); розглядає і затверджує реєстрові карти об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів (п.п. 46 п. 4 Положення); у разі незатвердження реєстрової карти об'єкта утворення відходів та об'єкта

оброблення та утилізації відходів направляє на адресу власника об'єкта утворення відходів та об'єкта оброблення та утилізації відходів лист із зазначенням причини незатвердження і встановленням терміну її повторного надання (п.п. 47 п. 4 Положення); на підставі затверджених реєстрових карт об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів формує реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів (п.п. 48 п. 4 Положення); забезпечує зберігання оригіналу реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів (п.п. 49 п. 4 Положення); вносить дані про зміни у діяльності об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів в реєстрові карти і вносить відповідні зміни до реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів (п.п. 50 п. 4 Положення); погоджує виключення з реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів (п.п. 51 п. 4 Положення); на підставі даних реєстрових карт об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів готує висновки щодо ефективності діяльності та рівня екологічної безпеки об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів та направляє висновки власникам об'єктів утворення відходів та об'єктів оброблення та утилізації відходів для вжиття ними заходів, спрямованих на зменшення обсягів утворення відходів, забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів утворення відходів і об'єктів оброблення та утилізації відходів (п.п. 53 п. 4 Положення); в установленому порядку забезпечує збір, обробку та зберігання декларацій про утворення відходів (п.п. 54 п. 4 Положення); визначає перелік власників відходів, яким необхідно одержати ліміти на утворення та розміщення відходів на наступний рік (крім власників, які звільняються від одержання таких лімітів) (п.п. 55 п. 4 Положення); направляє на адресу власників відходів повідомлення про необхідність надання на погодження проектів лімітів на утворення та розміщення відходів на наступний рік (п.п. 56 п. 4 Положення); видає (коригує, переоформляє, видає дублікати, анулює) дозволи на

розміщення відходів (крім небезпечних) (п.п. 57 п. 4 Положення); направляє власникам відходів повідомлення із зазначенням причин відмови у видачі дозволу на розміщення відходів, встановлюючи термін повторного подання необхідних документів (п.п. 58 п. 4 Положення); розглядає проекти лімітів на утворення та розміщення відходів, у разі відхилення проекту ліміту на утворення та розміщення відходів за результатами його розгляду направляє власнику відходів лист із зазначенням причин відхилення і встановлює термін повторного розгляду (п.п. 59 п. 4 Положення); в установленому порядку забезпечує перегляд лімітів на утворення та розміщення відходів (п.п. 60 п. 4 Положення); здійснює інструментально-лабораторний контроль за дотриманням нормативів викидів, скидів, станом забруднення об'єктів навколишнього природного середовища, зокрема відходів (п.п. 5 п. 5 Положення) [208].

Як видно із наведеного переліку повноваження Республіканського комітету АР Крим з охорони навколишнього природного середовища, які визначені на рівні названого Положення, вони є значно ширшими за повноваження, які визначені для цього органу влади АР Крим у ст. 20-1 Закону України «Про відходи» [246]. Очевидно, що їх необхідно узгодити, адже підзаконні нормативно-правові акти мають розвивати, конкретизувати положення законів України. Інакше кажучи, на підзаконному рівні не має бути тих повноважень суб'єктів публічної адміністрації України, які не названі в узагальненому вигляді на рівні законів України. Наприклад, за Республіканським комітетом АР Крим з охорони навколишнього природного середовища закріплені повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики, зокрема, у сфері поводження з відходами та здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства України щодо поводження з відходами (абз. 1 та 3 п. 3 Положення) [208]. Зазначені повноваження цього органу влади АР Крим, з одного боку, не названі на рівні ст. 20-1 Закону України «Про відходи». З другого боку, вони скоріше є

повноваженнями Ради міністрів АР Крим, аніж цього органу влади АР Крим. Тому ми пропонуємо доповнити цю статтю Закону України «Про відходи» повноваженням органу виконавчої влади АР Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері поводження з відходами повноваженнями: 1) реалізація під керівництвом Ради міністрів АР Крим державної та республіканської політики, зокрема у сфері управління відходами; 2) здійснення під керівництвом Ради міністрів АР Крим державного контролю за додержанням вимог законодавства України щодо поводження з відходами.

Що ж стосується саме публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим, то названий Республіканський комітет АР Крим залучається до реалізації цієї функції публічної адміністрації України в частині: а) забезпечення здійснення оцінки впливу на довкілля та надання висновку з оцінки впливу на довкілля щодо науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів відповідно до законодавства про оцінку впливу на довкілля; б) видачі згідно із законодавством України дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з побутовими відходами терміном на три роки; в) погодження місць розміщення об'єктів поводження з побутовими відходами.

Наступною групою суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим є районні державні адміністрації Автономної Республіки Крим та місцева державна адміністрація м. Севастополь. Виокремлення із переліку державних адміністрацій АР Крим місцевої державної адміністрації м. Севастополь пов'язано із особливим статусом міста Севастополь, який визначений на рівні ст. 133 Конституції України. Так, абз. 2 ст. 133 Основного Закону виокремлює у переліку адміністративно-територіальних одиниць України

міста Київ та Севастополь. Крім того, абз. 3 цієї ж статті Конституції України зазначає, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України [119]. На сьогодні не прийнято спеціального Закону України, який би визначав особливості спеціального статусу міста Севастополь. Хоча проект такого закону був розроблений і винесений на розгляд Верховної Ради України ще у 2005 році. Однак ця обставина не може призвести до нехтування нами положень ст. 133 Конституції України [119], зокрема того, що місцева державна адміністрація м. Севастополь має спеціальний статус.

Повертаючись до районних державних адміністрацій АР Крим як суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, варто зазначити те, що Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у ст. 46 досить детально визначає особливості їх правового статусу [331]. До таких особливостей згідно із названою статтею варто віднести наступні: 1) районні державні адміністрації у АР Крим, крім завдань, передбачених ст. 2 цього Закону України, забезпечують виконання Конституції Автономної Республіки Крим, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим; 2) Рада міністрів Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність районних державних адміністрацій; 3) кадрові рішення приймаються спільно органами влади АР Крим та органами державної влади України [331]. Так, згідно з ч. 3 ст. 46 названого Закону України пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з посади голови районної державної адміністрації у АР Крим вносяться на розгляд Прем'єр-міністру України Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим у порядку, визначеному цим Законом України. Призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим здійснюється головою відповідної районної державної

адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим; 4) Рада міністрів АР Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради АР Крим, рішенням Ради міністрів АР Крим, що не суперечать законодавству України; 5) за наявності підстав, визначених законодавством, Рада міністрів Автономної Республіки Крим може порушувати питання перед Президентом України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів відповідних районних державних адміністрацій; 6) за результатами роботи районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим Рада міністрів Автономної Республіки Крим може застосовувати заходи заохочення до посадових осіб відповідних районних державних адміністрацій [331].

Таким чином, ми відносимо районні державні адміністрації АР Крим до суб'єктів, які здійснюють державно-республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, адже вони підпорядковуються і органам виконавчої влади України вищого порядку, і органам влади АР Крим.

Коло їх повноважень у сфері управління побутовими відходами визначено насамперед у ст. 20 Закону України «Про відходи». Враховуючи те, що ми досить детально розглянули компетенцію і повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері управління побутовими відходами в Україні у підрозділі 3.1. цієї роботи, пропонуємо не зупинятися на цьому питанні детально у контексті розгляду цієї групи суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють управління побутовими відходами на території АР Крим. Як правило, від імені районних державних адміністрацій, що функціонують на території АР Крим, безпосереднє публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами здійснює відповідний структурний

підрозділ районної державної адміністрації, який функціонує на підставі положення, затвердженого головою відповідної державної адміністрації. Такі положення діяли, наприклад, у Джанкойській районній державній адміністрації АР Крим, Красногвардійській районній державній адміністрації АР Крим тощо.

Наступною групою суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, є районні, міські, селищні, сільські ради, рада м. Севастополя та їх виконкоми, які функціонують на території АР Крим. Оскільки залучення органів місцевого самоврядування України до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами ми будемо розглядати у наступному підрозділі цієї роботи, пропонуємо не зупинятися на цьому питанні детально.

Враховуючи те, що сфера управління побутовими відходами в Україні знаходиться на стадії реформування, цікаво було б дізнатися, які заходи із реформування республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами передбачені у Національній стратегії управління відходами до 2030 року [347]. Аналіз положень названої Національної стратегії дає змогу констатувати, що питання про реформування республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами взагалі не розглядалося. Про АР Крим зазначена Національна стратегія згадує лише два рази в контексті статистики обсягів утворення побутових та промислових відходів у 2016 році [347]. На наш погляд, така ситуація є неприпустимою, адже республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами є невід'ємною складовою функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Таким чином, її реформування має відбуватися разом із реформуванням всієї системи публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

На наш погляд, реформування республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами передбачає, по-перше, нормативне визначення на рівні спеціального Закону України «Про відходи» компетенції та повноважень органів влади АР Крим, які залучені до республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, зокрема: Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим. Необхідно також узгодити положення Закону України «Про відходи» та підзаконних нормативно-правових актів в частині компетенції та повноважень Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища.

По-друге, слід нормативно закріпити обов'язок кожного із суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у республіканському публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами щодо необхідності спрямування їх зусиль на утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері управління побутовими відходами на території АР Крим.

По-третє, законодавство України про відходи, зокрема спеціальний Закон України «Про відходи», не визначає обов'язок для суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами щодо обов'язкового врахування публічних інтересів приватних осіб під час управління побутовими відходами на території АР Крим. Ми переконані у тому, що органи влади АР Крим є насамперед представниками інтересів населення АР Крим, і зокрема щодо управління побутовими відходами. Водночас це не звільняє їх від обов'язку під час здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами враховувати інтереси й інших приватних осіб, які знаходяться на території АР Крим. Отже, необхідне нормативне

визначення обов'язку органів влади АР Крим щодо обов'язкового врахування інтересів приватних осіб під час здійснення ними республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

По-четверте, слід розробити досконалий механізм управління республіканськими побутовими відходами як публічним майном. Варто зазначити, що сам Закон України «Про відходи» не виокремлює навіть саму категорію республіканські відходи. Не визначені і підстави для набуття прав на відповідні відходи як майно. Таким чином, необхідно визначити чіткий механізм управління відходами, зокрема побутовими, які є власністю населення АР Крим.

По-п'яте, не визначений на рівні Закону України «Про відходи» обов'язок щодо взаємодії органів влади АР Крим із інститутами громадянського суспільства. На наш погляд, цей обов'язок має обов'язково бути визначеним на рівні Закону України «Про відходи», адже інститути громадянського суспільства фактично відсторонені від республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

3.3 Органи місцевого самоврядування як елемент системи суб'єктів управління побутовими відходами

Окремою ланкою публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні є муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами. Муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації, зокрема системою органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що органи місцевого самоврядування в Україні мають низку властивостей, які виокремлюють їх із загального переліку суб'єктів публічної адміністрації, залучених до публічного адміністрування сферою

управління побутовими відходами в Україні, та визначають, власне, специфіку муніципального управління побутовими відходами. На окремих аспектах такої специфіки ми зупинялися у наших дослідженнях [132]. Проте, якщо говорити у цілому, то йдеться про наступне.

По-перше, органи місцевого самоврядування мають орієнтуватися у своїй діяльності на публічні інтереси територіальної громади, що їх утворює. Ця ознака органів місцевого самоврядування, на наш погляд, має принципове значення, адже сама логіка утворення поряд із органами державної влади України ще однієї системи суб'єктів публічної влади – обласного, районного та місцевого рівнів – виявляється у необхідності максимального врахування інтересів населення України під час здійснення відповідних публічних функцій та реалізації можливості територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, як про це сказано у ч. 1 ст. 140 Основного Закону [119]. Отже, органи місцевого самоврядування покликані орієнтуватися у своїй діяльності саме на публічні інтереси та потреби відповідної територіальної громади, і зокрема щодо муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

По-друге, органи місцевого самоврядування, здійснюючи муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, мають обов'язково враховувати вимоги Конституції України та законів України, підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються органами державної влади та органами влади АР Крим. Враховуючи це, юридичною основою муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами є: Закон України «Про відходи» [246]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330]; Закон України «Про благоустрій населених пунктів» [242]; Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [255]; акти органів виконавчої влади, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми

поводження з твердими побутовими відходами» [309], відповідні підзаконні нормативно-правові акти, прийняті у межах своєї компетенції органами влади АР Крим.

Крім того, окремою групою юридичних актів, які безпосередньо визначають цілі та завдання муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, комплекс організаційних, технологічних, економічних, соціальних, інформаційних, освітньої-виховних та ін. заходів, спрямованих на публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами на рівні відповідної територіальної громади, є відповідні програми поводження з побутовими відходами [358], які приймаються на певний період.

По-третє, ще однією особливістю органів місцевого самоврядування є те, що вони адміністративно не підпорядковані один одному. Тобто, вони утворюють «вертикальну» структуру, в якій усі органи місцевого самоврядування мають рівний юридичний статус. Органи місцевого самоврядування підзвітні за результати своєї діяльності тільки територіальній громаді, яка їх утворює і формує. Це повною мірою стосується муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Таким чином, для нього не властива та специфіка, яка притаманна для публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, яка здійснюється органами виконавчої влади. Наприклад, йдеться про те, що для муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами не властивий внутрішньо-управлінський контроль з боку вищестоящих органів щодо нижчестоящих. Також відсутня можливість адміністративного оскарження дій та бездіяльності виборних осіб до органів місцевого самоврядування.

По-четверте, органи місцевого самоврядування виконують переважну більшість завдань із публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні в цілому. Це насамперед пов'язано із тим,

що побутові відходи утворюються переважно не території відповідних територіальних громад (міст, сіл, селищ) і автоматично отримують статус комунальних побутових відходів. Це, у свою чергу, породжує обов'язок відповідного органу місцевого самоврядування визначити долю цього публічного (комунального) майна. Для цієї мети органи місцевого самоврядування створюють відповідні профільні комунальні підприємства, які, власне, здійснюють операції з побутовими відходами, а також, як правило, утримують полігон ТПВ, як це впливає із статистичних даних, наданих Мінрегіоном України [383].

Названі характеристики органів місцевого самоврядування як суб'єктів муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні мають для нас суттєве значення. Адже конкретизують, у чому ж, власне, виявляється специфіка муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні і яка роль у цьому виді публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами відведена органам місцевого самоврядування України.

Варто зазначити те, що муніципальне управління побутовими відходами є домінуючим видом публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами не тільки в Україні, а й у країнах-членах ЄС. Так, аналізуючи досвід публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Данії, яка на сьогодні є одним із європейських лідерів з управління побутовими відходами, датські спеціалісти зазначають, що муніципалітети були і є головними компетентними органами щодо управління відходами. «Це означає те, що місцеві органи влади більш-менш вільно вирішують, як збирати та управляти відходами на місцях, якщо вони відповідають національним цілям і завданням» [488].

Повертаючись до муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, варто підкреслити, що система

муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні спирається на існуючу в країні систему місцевого самоврядування. Вона нормативно визначена у ст. ст. 140, 141 Конституції України та деталізована у ст. ст. 10, 11, 12, 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [119, 330].

До переліку органів місцевого самоврядування, які залучені до муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами ми насамперед відносимо: 1) сільські ради; 2) селищні ради; 3) міські ради; 4) міські ради міста Києва та Севастополя; 5) районні у містах ради; 6) районні ради; 7) обласні ради.

До муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами також залучаються виборні особи місцевого самоврядування та виконавчі органи рад відповідного рівня, зокрема: 1) виконавчі комітети названих рад усіх рівнів; 2) сільські, селищні, міські голови; 3) старости.

До здійснення окремих напрямів муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні залучаються: 1) депутати вказаних рад усіх рівнів; 2) члени виконавчих комітетів названих рад усіх рівнів; 3) педагогічні колективи; 4) керівники організацій, підприємств, установ усіх форм власності, які знаходяться на території відповідної територіальної громади [358]. Як правило, йдеться про інформаційну та роз'яснювальну роботу серед населення, наприклад щодо необхідності сортування побутових відходів, ефективного використання їх ресурсного потенціалу тощо.

У цілому органи місцевого самоврядування, які залучені до муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, можна поділити на первинних, тобто тих, які обираються населенням відповідної територіальної громади (ради відповідного рівня, голови відповідних рад, старости), та похідних, тобто

тих, які формуються, виходячи із потреб місцевого самоврядування певними органами. Так, наприклад, ради можуть створювати структурні підрозділи у межах виконкомів відповідних рад, зокрема: комітети, відділи, управління та ін. структурні одиниці, які займаються окремим питаннями серед переліку тих, які віднесені до компетенції рад як органів місцевого самоврядування. Серед переліку таких структурних одиниць виконкомів, як правило, створюється окремий відділ, який займається питаннями, пов'язаними із публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами. Так, наприклад, у структурі виконавчого комітету Іванівської селищної ради є відділ архітектури, житлово-комунального господарства, комунальної власності, благоустрою та охорони навколишнього середовища [358], який виконує, у тому числі, функції щодо управління побутовими відходами на території відповідної територіальної громади.

Враховуючи те, що участь органів місцевого самоврядування у муніципальному публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами в Україні є похідною від їх компетенції і повноважень, визначених у законодавстві України, вважаємо, доцільно наступним кроком нашого дослідження зробити з'ясування того, що ж законодавство України відносить до переліку повноважень цих суб'єктів публічної адміністрації України у цій частині. При цьому варто одразу зробити декілька важливих уточнень.

По-перше, як і щодо інших суб'єктів публічної адміністрації, базовий Закон України «Про відходи» [246], як правило, не конкретизує того, які, власне, повноваження він відносить до переліку повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління побутовими відходами в Україні. Щоправда, у окремих випадках названий Закон України все ж таки конкретизує те, що відповідне повноваження органів місцевого самоврядування реалізується у сфері управління побутовими відходами. Наприклад, йдеться про п. «в» або п. «і» ст. 21 Закону України «Про відходи» [246].

По-друге, повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління побутовими відходами, зокрема законодавство України про відходи, поділяє на власні, тобто ті, які законодавство чітко закріплює за органами місцевого самоврядування, та делеговані, тобто ті, які можуть бути делегованими органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади. На цю обставину ми також маємо зважати, окреслюючи коло повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління побутовими відходами в Україні.

До переліку власних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління побутовими відходами на підставі аналізу ст. ст. 21 та 35-1 базового Закону України «Про відходи» ми віднесемо:

- виконання вимог законодавства про відходи (п. «а» ст. 21), у тому числі в частині управління побутовими відходами;
- затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням (п. «г» ст. 21), у тому числі в частині управління побутовими відходами;
- організацію збирання і вивезення побутових відходів, у тому числі дрібних виробників (п. «в» ст. 21);
- створення полігонів твердих побутових відходів (п. «в» ст. 21);
- організацію роздільного збирання корисних компонентів побутових відходів (п. «в» ст. 21);
- ліквідацію несанкціонованих та неконтрольованих звалищ відходів (п. «и» ст. 21), зокрема побутових відходів у межах території відповідної територіальної громади;
- сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення (п. «і» ст. 21);
- створення умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (п. «і» ст. 21);

- надання згоди на розміщення на території відповідної територіальної громади місць зберігання та захоронення відходів (п. «й» ст. 21);
- розробку та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів (п. «б» ст. 21);
- прийняття рішення про відвід земельних ділянок для розміщення відходів (ч. 2 ст. 21), наприклад, організованих сміттєзвалищ побутових відходів;
- прийняття рішення про відвід земельних ділянок для будівництва об'єктів поводження з відходами (ч. 2 ст. 21), наприклад, сортувальних станцій, сміттєспалювальних заводів тощо;
- визначення, на конкретних засадах, виконавця послуг із збирання та вивезення побутових відходів у межах певної території (ч. 3 та ч. 9 ст. 35-1) [246].

Перелік делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління побутовими відходами, визначає ст. 23-2 Закону України «Про відходи» та п. 12 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Йдеться про: а) здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та б) розгляд справ про адміністративні правопорушення або передачу їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [246, 330]. При цьому ми маємо враховувати те, що виконавча влада зберігає за собою повноваження щодо контролю за ефективністю виконання делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Враховуючи те, що функція публічної адміністрації України з управління побутовими відходами знаходиться на стадії реформування, доцільно визначити те, які ж заходи із реформування компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами передбачені у

Національній стратегії управління відходами до 2030 року [347]. На наш погляд, мета, цілі і завдання названої Національної стратегії мають втілюватися у конкретних заходах із її впровадження. Аналіз вказаної Національної стратегії дає змогу виокремити наступні її цілі і завдання, які торкаються компетенції і повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами: 1) визначення пріоритетних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування у цій сфері в цілому і щодо управління побутовими відходами зокрема; 2) спільної відповідальності, участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, а також громадськості під час прийняття рішень щодо досягнення цілей екологічної політики; 3) широке запровадження державно-приватного партнерства, взаємодії та співробітництва в центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування [347]. Інших цілей і завдань із залучення органів місцевого самоврядування Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347] не передбачає.

Тепер необхідно з'ясувати те, що ж, власне, пропонується для досягнення поставлених цілей і завдань. У частині визначення «Шляхів і способів розв'язання проблеми» у названій Національній стратегії пропонується: 1) утворення робочих груп у місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, основним завданням яких є підготовка пропозицій до Національного плану управління відходами з урахуванням особливостей взаємодії та співробітництва в системі місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; 2) розроблення методичних рекомендацій з управління відходами для центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, громадськості тощо [347].

У частині спеціальних заходів з управління побутовими відходами для органів місцевого самоврядування передбачено: 1) створення органами місцевого самоврядування в населених пунктах з чисельністю більш як 50 тис. осіб спеціалізованих комунальних пунктів збирання відходів з урахуванням площі, густоти та кількості населення населеного пункту; 2) визначення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням механізмів їх взаємодії та співробітництва оптимальних районів охоплення та розташування регіональних об'єктів поводження з побутовими відходами (сміттєперевантажувальних станцій, сміттесортувальних ліній, сміттєпереробних заводів, полігонів тощо). Формування за результатами проведеної інвентаризації та оцінки екологічного ризику переліків діючих полігонів/звалищ, що підлягають приведенню у відповідність з екологічними вимогами, а також полігонів/звалищ, які підлягають закриттю; 3) підготовка місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування плану пріоритетів щодо закриття полігонів/звалищ, які не відповідають екологічним вимогам; 4) підготовка місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування планів заходів щодо приведення полігонів у відповідність з екологічними вимогами [347]. Таким чином, можна констатувати, що Національна стратегія управління відходами до 2030 року не визначила якихось принципово нових форм участі органів місцевого самоврядування у публічному адмініструванні сферою управління побутовими відходами в Україні. Фактично йдеться про розширення мережі спеціалізованих комунальних пунктів збирання побутових відходів; визначення місць розташування об'єктів поводження з побутовими відходами, а також ревізію діючих полігонів та звалищ з позиції того, відповідають вони екологічним вимогам чи ні.

Не можна також оминати увагою ту обставину, що в Україні нині відбувається реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади. Ця реформа має закласти дієвий механізм децентралізації державної влади в Україні та підвищення ролі системи місцевого самоврядування. Центральним програмним документом, який визначає мету, цілі і завдання цієї реформи, є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [346]. Ця реформа нас цікавить тому, що вона торкається також питань публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами органами місцевого самоврядування. Названою Концепцією передбачається, що для досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування базового рівня, тобто органам місцевого самоврядування адміністративно-територіальні одиниці – громади, надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів, зокрема, щодо вивезення та утилізації відходів [346]. Очевидно те, що йдеться насамперед саме про побутові відходи, які утворюються на території відповідних територіальних громад. Водночас далі цього загального положення Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [346] не йде. Отже, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [346] фактично дублює положення п. «в» ст. 21 Закону України «Про відходи» [246] і підтверджує завдання органів місцевого самоврядування в Україні щодо здійснення операцій з вивезення та утилізації відходів.

Визначившись із нормативним регулювання компетенції органів місцевого самоврядування у сфері управління побутовими відходами в Україні, а також щодо перспектив реформування цієї сфери у контексті реалізації Національної стратегії управління відходами до 2030 року [347] і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [346], доцільно було б дослідити стандарти

залучення органів місцевого самоврядування до управління побутовими відходами в країнах-членах ЄС. Пропонуємо у цій частині насамперед звернутися до досвіду Федеративної Республіки Німеччини. У своєму аналізі ми будемо відштовхуватися від положень Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453], який визначає стандарти управління відходами у Німеччині на федеральному рівні, аналітичного звіту *Municipal waste management in Germany* (Муніципальне управління відходами в Німеччині), який створений Федеральним міністерством охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини [458], *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin* [439] (Закон про заохочення економіки замкненого циклу та забезпечення екологічно безпечного видалення відходів у Берліні) від 24 лютого 2012 року та аналітичного звіту *Municipal waste management in Berlin* (Муніципальне управління відходами у Берліні) [457].

Характеризуючи систему муніципального публічного адміністрування сферою управління відходами в Німеччині, можна назвати наступні її характерні риси:

- ця система спирається на існуючий у Німеччині адміністративно-територіальний устрій. Як зазначається у *Municipal waste management in Germany*: «Німеччина – це федеративна республіка, що складається з шістнадцяти суб'єктів федерації (Bundesländer). Відповідальність за управління відходами та охорону навколишнього середовища розподіляються між Федеральним урядом, суб'єктами федерації та місцевими органами влади» [458, р. 5];

- існує чітке розмежування компетенції між Федеральним урядом, суб'єктами федерації та місцевими органами влади. Міністерство охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини як представник Федерального уряду встановлює пріоритети, бере участь у прийнятті федеральних законів, здійснює нагляд за стратегічним

плануванням, інформацією та зв'язками з громадськістю і визначає вимоги до управління окремими відходами як майном [458, р. 5]. Водночас кожен суб'єкт федерації приймає свій власний акт з управління муніципальними відходами, що містить додаткові до федерального законодавства положення, наприклад, Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439]. Крім того, кожен суб'єкт федерації розробляє федеральний план управління відходами для своєї території [458, р. 5]. Що ж стосується місцевих органів влади (муніципалітетів), то саме вони відповідають за управління побутовими відходами [458, р. 5]. У більшості земель цим питанням займаються муніципальні органи на рівні районів та міст. Як наголошено у Municipal waste management in Germany [458]: «Їх відповідальність охоплює збір та транспортування побутових відходів, заходи, спрямовані на запобігання їх утворенню, утилізацію побутових відходів та їх повторне використання, а також планування, будівництво та експлуатацію об'єктів для утилізації побутових відходів» [458, р. 5]. Узагальнюючи наведене, можна виокремити наступні напрями муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині: 1) заходи, спрямовані на попередження утворення побутових відходів; 2) заходи, спрямовані на збирання та транспортування побутових відходів; 3) заходи, спрямовані на повторне використання побутових відходів; 4) заходи, спрямовані на утилізацію побутових відходів; 5) заходи із планування будівництва та експлуатації об'єктів для сортування, переробки та утилізації побутових відходів;

- юридичною основою муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами є: а) юридичні акти ЄС; б) федеральне законодавство Німеччини, яке представлене Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] та чотирнадцятьма постановами Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та

ядерної безпеки Німеччини. Про них детально ми згадували у підрозділі 2.3 цієї роботи; в) акти законодавства суб'єкта федерації. Наприклад, Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439] та окремі додаткові постанови муніципалітету;

- муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині повинно узгоджуватися із завданнями економіки замкненого циклу, які визначені у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Тобто, таке управління має бути спрямовано на запобігання утворення відходів; їх ефективне використання у якості ресурсів; екологічно безпечне видалення цінних матеріалів із відходів [486, р. 8]. На дослідженні суті економіки замкненого циклу та особливостей її впровадження у Німеччині ми детальніше зупинимося у підрозділі 5.2 цієї роботи;

- муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами має обов'язково здійснюватися згідно із принципом ієрархії пріоритетів управління відходами. Цей принцип закріплений як у положеннях Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи», яка є базовою у цій сфері [75], так і у § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Фактично йдеться про п'ять пріоритетів управління відходами: запобігання, підготовка до повторного використання, рециклінг, інші форми відновлення та утилізація [486, р. 15]. Це загальна вимога для будь-якого виду управління відходами не тільки у Німеччині, а й у всіх країнах – членах ЄС.

Ми пропонуємо наше подальше дослідження муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами здійснити шляхом порівняльного аналізу стандартів муніципального управління відходами у Німеччині та Україні. Такий порівняльний аналіз допоможе з'ясувати те, чого, власне, бракує муніципальному публічному адмініструванню сферою управління побутовими відходами в Україні, аби воно відповідало найкращим європейським аналогам, зокрема німецьким.

Крім того, аби наше дослідження було конкретнішим, ми будемо спиратися у його проведенні на практику муніципального публічного адміністрування сферою управління відходами в м. Берлін, яка узагальнена у згаданому раніше аналітичному звіті *Municipal waste management in Berlin* (Муніципальне управління відходами у Берліні) [457].

По-перше, муніципальні органи у Німеччині мають здійснювати заходи, спрямовані на попередження утворення побутових відходів. Фактично, з цієї вимоги починається ієрархія пріоритетів управління відходами. Крім того, запобігання утворенню відходів – це одна із ключових ідей, яка лежить в основі економіки замкненого циклу. Як зазначено у *Municipal waste management in Berlin*: «Попередження утворення відходів є першочерговим завданням із управління відходами» [457, р. 7].

Ключовими інструментами реалізації цього завдання є: а) принцип відповідальності виробника та б) запровадження програм запобігання утворенню відходів [457, р. 7].

Зупинимось на цих інструментах запобігання утворенню муніципальних відходів у Німеччині детальніше. Почнемо із принципу відповідальності виробника. Як зазначено у аналітичному звіті Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини *Municipal waste management in Germany*: «...основним принципом законодавства Німеччини про відходи є принцип – виробник продукту, як правило, відповідає за продукт, коли він стає відходами» [458, р. 5]. Однак цей принцип реалізований лише щодо окремих видів продукції, таких як: упаковка, відпрацьоване електричне та електронне обладнання, транспортні засоби, розчинники, відпрацьоване масло та батареї [458, р. 5]. Ця обставина має, на наш погляд, суттєве значення, адже йдеться не про тотальне запровадження принципу відповідальності виробника, а про вибіркове запровадження цього принципу щодо виробників окремих груп товарів.

Наступним інструментом попередження утворення муніципальних відходів є запровадження програм запобігання утворенню відходів. Маємо зазначити те, що цей інструмент є відносно новим у практиці муніципального управління відходами в Німеччині. Адже до його запровадження у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] у 2012 році базовим інструментом організації муніципального управління відходами у Німеччині був план. При цьому кожен суб'єкт федерації створював власний, окремий план управління відходами. Адже, як зазначають спеціалісти: «У Німеччині не існує національного плану управління відходами» [458, р. 7].

Сьогодні центральним документом, який визначає загальні вимоги до попередження утворення відходів в цілому і муніципальних відходів зокрема є The Waste Prevention Programme of the German Government with the Involvement of the Federal Länder (Програма попередження утворення відходів Уряду Німеччини за участю федеральних земель) [487]. Ця програма стосується управління відходами як на федеративному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації. При цьому ідея попередження утворення відходів у цій Програмі визначена не абстрактно, а достатньо чітко. Наприклад, окреслено конкретні заходи, які необхідно здійснити, аби зменшити утворення відходів, зокрема побутових. Йдеться про: «...маловідходний дизайн продукції; повторне використання продуктів або продовження терміну використання продукції, використання багаторазової упаковки...» [487, р. 11]. При цьому закріплена досить важлива думка, яка, на наш погляд, має обов'язково враховуватися при попередженні утворення відходів в Україні: «... ступінь запобігання утворенню відходів залежить не тільки від споживачів товарів. Він визначається значною мірою на початковому етапі створення продукції. Йдеться про дизайн продукції, матеріали, з яких складається відповідний продукт тощо» [487, р. 18].

У цілому ж The Waste Prevention Programme of the German Government with the Involvement of the Federal Länder [487] складається із наступних

змістових блоків, які визначають систему заходів, спрямованих на попередження утворення відходів: 1) юридична основа попередження утворення відходів у Німеччині та статус Федеральної програми із попередження утворення відходів; 2) процедура розробки та структура Федеральної програми попередження утворення відходів; 3) цілі Федеральної програми: а) попередження утворення будь-яких відходів; б) попередження негативного впливу відходів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище; в) ефективне використання ресурсного потенціалу відходів; 4) принципи попередження утворення відходів: а) принцип п'ятирівневої ієрархії пріоритетів управління відходами; б) принцип пріоритету здоров'я людини та охорони навколишнього середовища; в) принцип забезпечення економічних інтересів у процесі управління відходами; г) принцип попередження утворення відходів на стадії розробки товарів тощо; 5) статус-кво відходів у Німеччині: а) показники утворення відходів на рівні федерації в цілому; б) показники утворення відходів на рівні суб'єктів федерації; 6) спеціальні заходи із попередження утворення відходів: а) інформаційні та роз'яснювальні заходи для приватних осіб; б) екологічний дизайн продукції і товарів; в) вимоги до технології виробництва; г) повторене використання продукції тощо; 7) показники ефективності заходів із попередження утворення відходів та методи їх обрахунку [487].

Що ж стосується попередження утворення побутових відходів у межах муніципального публічного адміністрування сферою управління відходами в Україні, то таке завдання формально не визначено у ст. 21 «Про відходи» [246] для органів місцевого самоврядування. Однак це не означає того, що воно відсутнє у переліку основних принципів і напрямів державної політики у сфері поводження з відходами, які нормативно визначені у ст. 5 Закону України. Так, п. «б» названої статті містить вимогу щодо зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності [246]. Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування традиційно

розглядалися окремою ланкою у реалізації державної політики [246], ми можемо сказати, що вимоги щодо попередження утворення побутових відходів також стосуються їх.

Доцільно у контексті розгляду цього питання проаналізувати, як реалізуються завдання про попередження утворення побутових відходів на рівні муніципальних програм поводження з побутовими відходами, які приймаються органами місцевого самоврядування в Україні. Для прикладу пропонуємо взяти Програму поводження з твердими побутовими відходами на 2018–2020 роки, схвалену Рішенням Іванівської селищної ради Іванківського району Херсонської області [358]. Серед переліку завдань Іванівської селищної ради щодо реалізації названої Програми є вимога стосовно зменшення утворення відходів. Однак серед переліку напрямів розв’язання завдань Програми відсутній такий напрям, як попередження утворення відходів, зокрема побутових [358]. Водночас, аналізуючи окремі заходи із реалізації Програми, можна побачити певні заходи, спрямовані не на попередження утворення відходів, а на суміжну тематику, зокрема на попередження утворення стихійних сміттєзвалищ [358]. Йдеться у цьому разі про проведення інформаційно-роз’яснювальної роботи з населенням. Ці заходи мають здійснювати: профільне комунальне підприємство; депутати селищної ради; члени виконавчого комітету; педагогічні колективи; керівники підприємств, організацій, що діють на території відповідної територіальної громади. Цим, власне, і обмежується вся робота із попередження утворення, зокрема, побутових відходів.

Можливо, кращий рівень попередження утворення побутових відходів ми зможемо побачити у програмах поводження з твердими побутовими відходами вищого рівня. Для прикладу пропонуємо звернутися до положень Програми поводження з твердими побутовими відходами у Київській області на 2017–2020 роки [347]. Ні у меті Програми, ні у завданнях, ні у переліку

заходів із реалізації цієї Програми нічого не сказано про заходи із попередження утворення твердих побутових відходів [347].

Цікаво, що ж пропонує для породження утворення відходів на муніципальному рівні Національна стратегія з управління відходами до 2030 року [347]. Названий документ лише констатує необхідність розробки проектів нормативних актів, які, власне, і визначали, як має відбуватися запобігання та зведення до мінімуму утворення побутових відходів [347]. Таким чином, ми можемо констатувати, що в Україні відсутній системний підхід до попередження утворення побутових відходів як на загальнодержавному, так і на муніципальному рівні.

Саме тому ми пропонуємо прийняти спільну із залученням органів місцевого самоврядування в Україні, Мінрегіону України та у перспективі органів влади АР Крим Національну програму попередження утворення побутових відходів в Україні на 2019–2024 роки. За основу при її розробці варто, на наш погляд, взяти The Waste Prevention Programme of the German Government with the Involvement of the Federal Länder [487]. Вибір саме цієї Програми попередження відходів пов'язаний із тим, що вона, як і все законодавство Німеччини про відходи, створена із врахуванням вимог Директив ЄС, які є джерелами адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Ми пропонуємо наступну структуру Національної програми попередження утворення побутових відходів в Україні на 2019–2024 роки: 1) вихідні засади попередження утворення побутових відходів згідно із законодавством України; 2) мета, цілі та завдання Національної програми попередження утворення побутових відходів в Україні: а) попередження утворення побутових відходів на державному, республіканському та муніципальному рівнях; б) попередження негативного впливу відходів на здоров'я людини та на навколишнє природне середовище; в) ефективне використання ресурсного потенціалу відходів; 3) принципи попередження утворення відходів. Ми

пропонуємо запозичити: а) принцип п'ятирівневої ієрархії пріоритетів управління відходами; б) принцип пріоритету здоров'я людини та охорони навколишнього середовища; в) принцип забезпечення економічних інтересів у процесі управління відходами; г) принцип попередження утворення відходів на стадії розробки товарів; 4) поточний стан попередження утворення побутових відходів в Україні: а) показники утворення відходів на національному рівні; б) показники утворення відходів на рівні АР Крим; в) показники утворення відходів на муніципальному рівні; 5) спеціальні заходи із попередження утворення побутових відходів. Ми пропонуємо запозичити із стандартів публічного адміністрування сферою управління відходами у Німеччині: а) інформаційні та роз'яснювальні заходи для приватних осіб; б) екологічний дизайн продукції і товарів; в) вимоги до технології виробництва; г) повторене використання продукції; б) показники ефективності заходів із попередження утворення побутових відходів в Україні та методи їх обрахунку. Ця Національна програми має, на наш погляд, спрямувати зусилля суб'єктів публічної адміністрації на муніципальному, республіканському та загальнодержавному рівнях щодо попередження утворення побутових відходів для досягнення спільної мети – системного попередження утворення відходів в Україні.

Крім того, для реалізації цієї Національної програми на муніципальному рівні ми пропонуємо залучити ті ж інструменти, які використовують муніципальні органи влади у Німеччині. Йдеться про: а) муніципальні стратегії управління відходами; б) плани їх реалізації та в) звіти про їх реалізацію. Саме ці інструменти використовує, наприклад, публічна адміністрація м. Берліна при здійсненні муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами [439]. Доцільність запровадження саме цих інструментів муніципального управління побутовими відходами ми вбачаємо у тому, що на сьогодні програми поводження з твердими побутовими відходами, які приймаються

на республіканському, обласному, районному та місцевому рівнях [356, 358, 360], є одночасно частково стратегіями і планами їх реалізації та частково звітами з їх реалізації, що, на наш погляд, перевантажує їх змістову частину та ускладнює фокусування уваги їх потенційних виконавців на тому, що ж вони мають зробити в частині їх реалізації.

Наступним напрямом муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Німеччині є заходи, спрямовані на збирання та транспортування побутових відходів. Власне, цим питанням опікуються також органи місцевого самоврядування в Україні, адже відповідно до п. «в» ст. 21 Закону України «Про відходи» [246] на органи місцевого самоврядування прокладається обов'язок організації збирання і вивезення побутових відходів. Цей обов'язок органи місцевого самоврядування в Україні виконують, звичайно, не безпосередньо, а через спеціально створені ними профільні комунальні підприємства, які, власне, і здійснюють збирання побутових відходів у населення, їх транспортування та розміщення на полігонах ТПВ. При цьому комунальне підприємство, яке здійснює операції зі збирання і транспортування комунальних відходів, як правило, опікується і полігоном ТПВ, на яких, власне, ці відходи розміщуються. Для прикладу можна назвати КП «Добробут 5», що здійснює операції з побутовими відходами на території Іванівської селищної ради [117]. Таке комунальне підприємство: 1) створюється на основі комунальної власності; 2) діє на підставі статуту, який затверджується рішенням відповідної ради; 3) підзвітне та підконтрольне їй за результати своєї діяльності.

У цій частині варто також звернути увагу на наступні моменти. По-перше, об'єктом опіки комунальних підприємств такого типу є комунальні відходи. За загальним правилом, визначеним у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про відходи» [246], статус комунальних відходів набувають відходи за двох підстав: по-перше, якщо вони утворюються на об'єктах комунальної

власності і, по-друге, якщо вони знаходяться на території відповідної територіальної громади і не мають власника або є безхазяйними відходами. Можна виділити ще третю підставу набуття права муніципальної власності на побутові відходи, зокрема у випадках укладення договорів між спеціалізованими комунальними підприємствами та державними організаціями, підприємствами та установами або приватними особами на збір і вивезення належних їм побутових відходів.

По-друге, місцеве населення у межах відповідної територіальної громади, як правило, укладає договори на збирання та вивезення у них побутових відходів саме із профільними комунальними підприємствами. Так, наприклад, у згадуваній Програмі Іванівської селищної ради щодо поводження з твердими побутовими відходами на 2018–2020 роки [358] зазначається, що на комунальне підприємство «Добробут 5», депутатів Іванівської селищної ради, членів виконавчого комітету, педагогічні колективи, керівників підприємств, організацій, що діють на території Іванівської селищної ради, покладається обов'язок щодо проведення інформаційної роботи із необхідності укладення договорів на вивезення ТПВ саме із КП «Добробут 5» [358].

Фактично, окреслений вище механізм дає змогу органам місцевого самоврядування, по-перше, виконати завдання із збирання та транспортування побутових відходів та, по-друге, визначити долю комунальних побутових відходів як публічного майна.

Доцільно зазначити, що функціонування такої системи муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами є однією із основних причин складної ситуації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Вона досить детально, у цифрах, описана у Національній стратегії управління відходами до 2030 року [347].

Основними проблемами у цій частині є:

- здійснення практичної сторони муніципального управління побутовими відходами в Україні профільними комунальними підприємствами не залишають шансів для залучення до такого управління побутовими відходами приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями. Адже навіть у разі здобуття права на здійснення операцій із збирання та транспортування побутових відходів на території певної територіальної громади у порядку ст. 17 Закону України «Про відходи» [246] такі приватні особи залишаються відірваними від населення і фактично мають укласти з власником кожного помешкання договір на збір та вивезення побутових відходів. Водночас на муніципальному рівні, як ми бачили, наприклад, із положень Програми Іванівської селищної ради щодо поводження з твердими побутовими відходами на 2018–2020 роки [358], робиться все, аби населення укладало аналогічні договори саме із профільними комунальними підприємствами. Отже, приватні особи та профільні комунальні підприємства знаходяться у явно нерівних умовах;

- профільні комунальні підприємства не мають стимулу до впровадження новітніх технологій щодо сортування, переробки, повторного використання та утилізації побутових відходів. Фактично, вони вбачають свою основну функцію в: а) утриманні населеного пункту у належному стані її санітарного очищення; б) забезпеченні збирання і вивезення у населення, приватних осіб суб'єктів господарської діяльності та юридичних осіб, які здійснюють свою діяльність на території відповідного населеного пункту, безпечних побутових відходів. Такі завдання, як правило, визначені у статуті відповідного комунального підприємства [384]. Інакше кажучи, такі профільні комунальні підприємства мають своєчасно зібрати у населення та вивезти побутові відходи на відповідний полігон ТПВ. Водночас саме приватні особи суб'єкти із делегованими повноваженнями мають потребу у: 1) пошуку ефективного використання ресурсного потенціалу побутових відходів; 2) запровадженні передових технологій для сортування, переробки

та утилізації побутових відходів; 3) оптимізації фінансових та інших затрат на здійснення операцій з побутовими відходами. Ця обставина, на наш погляд, свідчить про необхідність створення умов для залучення до муніципального управління побутовими відходами також приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями. Необхідно створити рівні юридичні можливості для приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами, та профільних комунальних підприємств у цій сфері, аби вони на конкурсних засадах виборювали право надання відповідних послуг населенню;

- загальною проблемою муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні є також те, що на рівні спеціального Закону України «Про відходи» відсутній механізм управління муніципальними побутовими відходами як публічним майном. Фактично, на рівні ч. 2 ст. 9 цього Закону України [246] визначено те, що таке комунальні відходи та названі юридичні підстави набуття права власності на них. На цьому механізм управління комунальними побутовими відходами обривається. Адже ні у ст. 21 цього Закону України, яка присвячена визначенню повноважень органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами в Україні, ні у ст. 35-1 названого Закону України, яка присвячена саме побутовим відходам, нічого не говориться про подальше здійснення територіальною громадою повноважень власника щодо ресурсоцінних побутових відходів. Отже, об'єктивно необхідно поряд із визначенням на рівні Закону України «Про відходи» статусу, зокрема побутових відходів як майна, визначити механізм реалізації повноважень територіальної громади як власника щодо муніципальних побутових відходів.

Тепер доцільно з'ясувати, яким чином муніципальні органи влади вирішують питання щодо збирання та транспортування побутових відходів у Німеччині, зокрема у Федеративній землі Берлін. Насамперед маємо

зазначити, що здійснення операцій зі збирання та транспортування муніципальних відходів у Німеччині у цілому та у Берліні зокрема вирішується з позиції того, яка компанія буде здійснювати ці операції з побутовими відходами найефективніше та у чіткій відповідності із вимогами законодавства ЄС, Федерального законодавства Німеччини та законодавства суб'єкта федерації, у цьому разі законодавства Федеральної землі Берлін. На сьогодні ці операції здійснює Berliner Stadtreinigungsbetriebe. Варто зазначити те, що Berliner Stadtreinigungsbetriebe є комунальною компанією федеральної землі Берлін, яка функціонує з 1951 року. Наразі вона є однією із найбільших в Європі компаній, яка налічує 3500 працівників і має у своєму розпорядженні більше 1600 спеціалізованих машин, 15 сортувальних станцій та чотири полігони для побутових відходів, на яких діють сміттєспалювальні заводи [457, р. 25]. Основними операційними секторами Berliner Stadtreinigungsbetriebe є: 1) заходи із попередження утворення побутових відходів та консультування приватних осіб щодо попередження утворення побутових відходів; 2) екологічно безпечне збирання побутових відходів та органічних відходів (біовідходів); 3) їх обробка та сортування на 15 сортувальних станціях; 4) направлення відновлюваних побутових відходів для переробки або повторного використання на спеціалізовані підприємства; 5) направлення не відновлюваних побутових відходів на чотири полігони, де їх мають або утилізувати, або спалити на сміттєспалювальних заводах, використовуючи у якості палива; 6) підтримання чистоти доріг та тротуарів протягом усього року [457, р. 25–26]. При цьому Berliner Stadtreinigungsbetriebe опікується лише п'ятою частиною від усього обсягу побутових відходів, які утворюються у Федеральній землі Берлін [457, р. 25]. Ця обставина має важливе значення, яка дає змогу констатувати, що Berliner Stadtreinigungsbetriebe не є монополістом на ринку муніципальних послуг із збирання та вивезення побутових відходів у Федеральній землі Берлін. Ця обставина має суттєве значення для України, адже політика, яка здійснюється

органами місцевого самоврядування в Україні, робить профільні комунальні підприємства фактичними монополістами на ринку муніципальних побутових відходів в Україні.

Berliner Stadtreinigungsbetriebe активно здійснює заходи, спрямовані на повторне використання побутових відходів. Цьому сприяє насамперед роздільне збирання населенням Федеральної землі Берлін побутових відходів. З метою ефективного роздільного збирання побутових відходів Berliner Stadtreinigungsbetriebe надає населенню відповідні контейнери з маркуванням для окремих видів побутових відходів. Роздільне збирання побутових відходів є основою їх подальшого ефективного використання. Така процедура має багато цілей: а) розмежування окремих видів побутових відходів, що збільшує ефективність їх повторного використання; б) відокремлення відновлюваних і не відновлюваних побутових відходів; в) визначення долі окремих видів побутових відходів, зокрема: паперу; скляних виробів і склобою, пластику, біовідходів тощо. Остаточне сортування відходів відбувається на відповідних сортувальних станціях. Саме тут відмежовуються відновлювані та не відновлювані побутові відходи.

Що стосується України, то тут лише започатковується сортування побутових відходів населенням та їх роздільний збір. Наразі на більшій території України роздільний збір побутових відходів не здійснюється. Фактично, несортовані побутові відходи збираються у населення профільними комунальними підприємствами та везуться на полігони ТПВ. Там вони частково сортуються приватними особами, зокрема приватними особами суб'єктами підприємницької діяльності та юридичними особами, які здійснюють операції з побутовими відходами з метою вилучення ресурсоцінних побутових відходів. Як правило, доступ таких приватних осіб до полігону ТПВ, яким опікується відповідне профільне комунальне підприємство, оформлюється у вигляді приватноправового договору на

оренду полігону ТПВ. Решта невідсортованих твердих побутових відходів захоронюються на полігонах ТПВ.

Повертаючись до досвіду Німеччини із муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, маємо зазначити, що наступною стадією управління відходами є заходи, спрямовані на утилізацію не відновлюваних муніципальних побутових відходів. Основна ідея цієї стадії муніципального управління побутовими відходами – це утилізувати виключно не відновлювані побутові відходи, тобто такі, які неможливо повторно використовувати або використовувати у якості сировини. Не відновлювані муніципальні побутові відходи відправляються із сортувальних станцій на полігони ТПВ та базові електростанції (сміттєспалювальні заводи). Як правило, на полігонах ТПВ розміщуються ті не відновлювані муніципальні побутові відходи, з яких можна вилучити біогаз (метан). Решта відправляється на сміттєспалювальні заводи, де такі не відновлювані побутові відходи використовуються у якості палива. При цьому йдеться як про комунальні сміттєспалювальні заводи, так і про приватні сміттєспалювальні заводи, наприклад сміттєспалювальні заводи концерну E.ON.

Що ж стосується муніципального управління відходами в Україні, то на всю країну нині працює лише один сміттєспалювальний завод із двох існуючих. Більшість муніципальних побутових відходів, як відновлюваних, так і не відновлюваних захоронюється на полігонах ТПВ, про що свідчать дані про стан управління побутовими відходами, наведені у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [347]. Отже, говорити про те, що цей напрям управління відходами в Україні відповідає європейським стандартам, немає підстав.

Заходи із планування будівництва та експлуатації об'єктів для сортування, переробки та утилізації побутових відходів. У цій частині йдеться про планування будівництва та експлуатацію усього комплексу

об'єктів, необхідних для повного циклу операцій з побутовими відходами (пункти збирання побутових відходів, сортувальні станції, полігони ТПВ та сміттєспалювальні заводи). Говорячи про цей напрям муніципального управління побутовими відходами в Німеччині, можна зазначити, що він характеризується: а) вимогами щодо високої технологічності об'єктів управління побутовими відходами; б) вимогою зведення до мінімуму негативного впливу від їх функціонування на здоров'я людини та навколишнє природне середовище; в) вимогою щодо поєднання економічних та екологічних показників їх діяльності. Вдосконалення існуючої системи об'єктів муніципального управління побутовими відходами у Федеральній землі Берлін, як правило, здійснюється через закріплення їх у плані муніципального управління відходами, який приймає Сенат Федеральної землі Берлін раз на десять років [457, р. 39].

Що ж стосується України, то тут конкретні заходи із вдосконалення об'єктів муніципального управління побутовими відходами, як правило, фіксуються на рівні програм поводження з твердими побутовими відходами, які приймаються радами відповідних рівнів. Низький рівень фінансового забезпечення, як правило, стає на заваді реалізації амбітних планів із вдосконалення управління муніципальними відходами на місцевому рівні, модернізації об'єктів управління побутовими відходами, розширення їх мережі, якісного оснащення. Як правило, місцеві програми [358] передбачають підтримання технічного стану діючих полігонів ТПВ. Більш ґрунтовний підхід до планування будівництва та експлуатації об'єктів для сортування, переробки та утилізації побутових відходів – на республіканському та обласному рівнях. Тут, крім традиційних заходів із підтримання технічного стану полігонів ТПВ, можемо зустріти планування заходів щодо розширення мережі пунктів збирання ТПВ, мережі нових полігонів ТПВ, будівництва нових сортувальних станцій та сміттєспалювальних заводів [360, 356]. При цьому такі програми, як правило,

виконуються на досить низькому рівні. Тобто, фактичні заходи, як правило, не йдуть далі підтримання технічного стану діючих полігонів ТПВ. Вихід із цієї ситуації ми вбачаємо у створенні в Україні умов для функціонування інституту приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями. Саме вони зможуть: 1) зняти надмірне перевантаження із діючої системи муніципального управління побутовими відходами; 2) залучити додаткові інвестиції, які сприятимуть вирішенню проблем муніципального управління відходами; 3) вивільнити муніципальні кошти, необхідні для здійснення заходів, спрямованих на попередження утворення побутових відходів.

3.4 Суб'єкти приватного права як суб'єкти управління побутовими відходами

Окремий напрям публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні становить делеговане публічне адміністрування. Його реалізує окрема група суб'єктів управління побутовими відходами в Україні, зокрема, приватні особи – суб'єкти із делегованими повноваженнями, на що ми звертали увагу у наших дослідженнях [150]. Одразу ж маємо зазначити, що під категорією «суб'єкти делегованих повноважень» у межах цього підрозділу роботи ми будемо говорити саме про приватних осіб як суб'єктів, які залучаються до реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами. Таке зауваження пов'язано із тим, що законодавство України пропонує інше розуміння категорії «суб'єкти делегованих повноважень». Під ним, як правило, маються на увазі органи місцевого самоврядування України. Така позиція до розуміння цієї категорії закріплена, зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330], який визначає перелік повноважень, що делегуються органам місцевого самоврядування органами виконавчої гілки влади.

Аналогічна позиція до визначення суб'єктів делегованих повноважень простежується і у спеціальному Законі України «Про відходи». Так, у ст. 23-2 цього Закону України суб'єктами делегованих повноважень називаються саме органи місцевого самоврядування [246].

Практика країн-членів ЄС дає змогу відійти від названого вище вітчизняного підходу до розуміння категорії «суб'єкт делегованих повноважень» і розширити перелік суб'єктів, яким може делегуватися виконання окремих завдань із управління побутовими відходами в Україні, за рахунок приватних осіб.

Варто звернути увагу на те, що адміністративно-правове регулювання залучення приватних осіб до управління побутовими відходами і відходами в цілому досліджено досить мало. У дисертаційних роботах останніх років, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню поводження з відходами та побутовими відходами, про таких суб'єктів майже нічого не сказано [18, 45, 426]. Справедливим у цьому контексті виглядає зауваження Є. В. Петрова: «інститут делегування повноважень лише починає набувати обрисів в Україні» [224, с. 221]. Отже, питання про залучення суб'єктів делегованих повноважень до здійснення функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні є новим для наукових досліджень цієї тематики.

Залучення приватних осіб до здійснення функцій публічної адміністрації є цілком прийнятним і обґрунтованим кроком для країн-членів ЄС. При цьому європейська юридична наука і практика досить слушно, на наш погляд, дає визначення публічної адміністрації не через вичерпний перелік її суб'єктів, а шляхом закріплення відкритого переліку таких суб'єктів [177, с. 225]. Цей підхід суттєво відрізняється від вітчизняного підходу, який має вигляд нормативно закріпленого переліку у Розділі IV Закону України «Про відходи» [246] суб'єктів публічної адміністрації України, які залучені до здійснення функції з управління, зокрема,

побутовими відходами. У законодавстві України про відходи чітко визначена компетенція названих суб'єктів управління відходами, встановлено конкретний перелік прав та обов'язків. Осмислюючи логіку європейського підходу до визначення переліку суб'єктів публічної адміністрації, ми дійшли висновку про те, що він більше орієнтований на саму функцію публічної адміністрації та ефективне її виконання. Адже саме функції публічної адміністрації визначають зміст і напрями діяльності публічної адміністрації у конкретній сфері життя держави і суспільства. Інакше кажучи, саме вони дають відповідь на запитання про те, що має бути зроблено, на що публічна адміністрація має спрямувати свої зусилля. Питання ж про те, ким має бути виконано певний обсяг роботи, який становить зміст функції публічної адміністрації у випадках, не заборонених законом, може бути віддано на розсуд самої публічної адміністрації. Отже, органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування можуть делегувати виконання певного обсягу робіт приватним особам, які у такому разі набувають статусу суб'єктів делегованих повноважень. Звичайно, таке делегування можливо лише у тих випадках, коли немає прямої заборони такого делегування законодавством України. Йдеться про заборону делегування повноважень, наприклад, у сфері підтримання обороноздатності країни, здійснення судочинства тощо.

Аналізуючи залучення приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, маємо зазначити, що в юридичній літературі досить мало досліджено їх статус, порядок залучення до здійснення функцій публічної адміністрації, а також порядок притягнення до відповідальності у разі неналежного виконання ними делегованих їм повноважень. У науковій літературі можна зустріти лише окремі розміркування наступного змісту: «...делегування повноважень недержавним інституціям має здійснюватися прозоро, через механізми відкритих тендерів тощо. Передача публічних

завдань повинна відбуватися разом з відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність» [237, с. 257]. Такі розмірковування в цілому є слушними, але не наближають нас до пізнання правової природи суб'єктів делегованих повноважень та визначення їх ролі у реалізації функцій публічної адміністрації України з управління побутовими відходами.

На наш погляд, першочергове значення має те, що суб'єкти делегованих повноважень є не лише теоретичною конструкцією або прикладом досвіду ЄС. Законодавство України все ж таки має окремі приклади нормативного закріплення за приватними особами статусу суб'єктів із делегованими повноваженнями. Фактично, введення у обіг цієї категорії відбулося на підставі положення п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України, де зазначено, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [109]. Отже, законодавство України на нормативному рівні віднесло суб'єктів делегованих повноважень до переліку суб'єктів владних повноважень, тобто тих, які уповноважені законодавством України виконувати певні публічні функції. Важливим у цьому разі є зауваження Є.В. Петрова: «...у разі, коли приватній особі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування передається на виконання певна публічна функція, то така особа стає, відповідно, суб'єктом публічної адміністрації» [224, с. 208]. Отже, суб'єкти делегованих повноважень не лише залучаються до виконання публічних функцій, а й є складовою публічної адміністрації України.

Повертаючись до функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, ми маємо зазначити, що необхідно розмежовувати приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами, та приватних осіб, які залучаються до публічного адміністрування

сферою управління побутовими відходами як суб'єкти делегованих повноважень. Для того, щоб визнати приватну особу суб'єктом делегованих повноважень, яка здійснює публічне адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно, щоб вона відповідала певним ознакам. Якщо розвинути ознаки суб'єктів делегованих повноважень, запропоновані Р. С. Мельником, то до характерних ознак приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень, які залучені до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, ми віднесемо наступні ознаки:

- таким приватним особам делегуються публічні (владні) повноваження;
- їм делегується те коло владних повноважень, яке не заборонено делегувати законодавством України;
- набуття ними статусу суб'єкта публічних повноважень відбувається на підставі спеціального юридичного факту – рішення офіційного суб'єкту публічної адміністрації (органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування);
- перелік приватних осіб, яким можуть бути делеговані такі повноваження, є відкритим, тобто вони можуть бути делеговані будь-якій приватній особі за умови, що вона буде відповідати визначеним у законодавстві вимогам;
- процедура делегування повноважень визначається нормами адміністративного права, у зв'язку із чим суб'єкт делегованих повноважень є учасником адміністративних відносин, зокрема їх різновиду екоресурсних відносин[185, с. 168–172].

До цього переліку ми б ще додали наступні ознаки суб'єктів делегованих повноважень, які властиві також тим із них, що залучені до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні:

- приватні особи набувають статусу суб'єктів делегованих повноважень за власним бажанням, тобто такий статус не може бути наданий їм примусово;

- реалізуючи делеговані повноваження, приватна особа має поєднувати власні (приватні) та публічні інтереси при обов'язковому пріоритеті останніх над першими;

- офіційні суб'єкти публічної адміністрації (органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування) здійснюють контроль за діяльністю приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень в частині делегованих ним повноважень.

Залучення приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень до реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами має чітко регулюватися джерелами екоресурсного права України. При цьому базовий Закон України «Про відходи» [246] нічого не говорить про приватних осіб саме як суб'єктів делегованих повноважень. Названий Закон України не містить категорії «приватна особа суб'єкт делегованих повноважень» або якогось іншого аналогу цієї категорії. Водночас у ст. ст. 16 та 17 цей Закон України визначає права підприємств, установ та організацій у сфері поводження з відходами, а також обов'язки суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами. Так, у п «е» ст. 16 передбачено право підприємств, установ та організацій у сфері поводження з відходами на участь у конкурсах на набуття права виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території [246]. Фактично, йдеться про участь у тендерах на здійснення операцій із збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізації побутових відходів. Водночас на практиці ці положення Закону України «Про відходи» практично не реалізуються.

Не працює також інститут державно-приватного партнерства у сфері управління побутовими відходами. Хоча, Закон України «Про державно-

приватне партнерство» від 01 липня 2010 року[250] визначаючи у ст. 4 сфери застосування державно-приватного партнерства визначив, що однією із сфер у, яких реалізується таке партнерство є сфера поводження з відходами, крім збирання та перевезення[250].

Незважаючи на те, що інститут приватних осіб – суб'єктів делегованих повноважень у сфері управління побутовими відходами в Україні та інститут державно-приватного партнерства у цій сфері є автономними, однак вони мають спільну причину, яка заважає їм ефективно функціонувати у сфері управління побутовими відходами в Україні. Ця причина досить конкретно визначена у аналітичному звіті IFC «Тверді побутові відходи в Україні: потенціал розвитку» [396]. Її суть полягає у тому, що приватні особи (юридичні та фізичні особи - підприємці), які виграють тендери на виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території, фактично, не можуть взаємодіяти із населенням, яке є основним утворювачем побутових відходів[396]. Справа полягає у тому, що у таких приватних осіб немає договорів із населенням на збирання у них побутових відходів. Таким чином, аби надавати послуги у сфері управління побутовими відходами приватні особи (юридичні та фізичні особи - підприємці), які виграли тендер на надання таких послуг, повинні укласти договори про надання послуг із збирання та вивезення побутових відходів з кожним власником помешкання або із співвласниками помешкання, які проживають на відповідній території та є утворювачами побутових відходів.

Ускладнює цю ситуацію те, що у межах населених пунктів, зокрема міст, сіл, селищ, функціонують профільні комунальні підприємства, які здійснюють операції із збирання та перевезення побутових відходів. Саме із такими комунальними підприємствами населення відповідної територіальної громади як правило укладає договори на збір та вивезення побутових відходів. При цьому, вони збирають не відсортовані побутові відходи, що

суттєво впливає на можливість їх подальшого рециклінгу та використання як джерела енергії, наприклад, як палива для сміттєспалювальних заводів.

Отже, в Україні існує наступна ситуація. Приватні особи, фактично, не залучаються до реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами у якості суб'єктів із делегованими повноваженнями. Переважна більшість приватних осіб, які займаються господарською діяльністю, пов'язаною із здійсненням операції з побутовими відходами, здійснюють її на підставі приватноправових договорів із окремими приватними особами щодо збирання та вилучення у них побутових відходів. Крім того, побутові відходи потрапляють до таких приватних осіб через приватні пункти прийому вторинної сировини, а також через розміщення контейнерів для збирання окремих видів побутових відходів (склотари, ПЕТ пляшок, картону).

Крім того, залучення приватних осіб до функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні у якості суб'єктів із делегованими повноваженнями ускладнює той факт, що у межах населених пунктів функціонують профільні комунальні підприємства, які здійснюють операції не тільки щодо збирання та перевезення побутових відходів, але й щодо їх сортування, зберігання, оброблення, перероблення та утилізації. Ці комунальні підприємства як це впливає із офіційних даних оприлюднених на сайті Мінрегіону України [383], як правило, опікуються, власне, і самими полігонами твердих побутових відходів.

Таким чином, приватні особи – суб'єкти господарювання *de facto* не мають можливості здійснювати операції із побутовими відходами навіть у разі, якщо вони виграють тендер на виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території. Фактично, вони мають лише потенційну можливість залучатися до функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами підкріплену нормами Закону України «Про відходи».

Інститут державно-приватного партнерства у сфері управління побутовими відходами обмежений щодо окремих операцій з побутовими відходами. Він не може застосовуватися щодо операцій зі збирання та перевезення побутових відходів. Державно-приватне партнерство може здійснюватися щодо таких операцій як: зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізації, видалення, знешкодження і захоронення побутових відходів[246]. Очевидно те, що такі обмеження державно-приватного партнерства визначені у ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 року[250] були зроблені з метою залишення операцій зі збирання та перевезення побутових відходів, зокрема, за профільними комунальними підприємствами, які як ми з'ясували є основними «збирачами» та «перевізниками» побутових відходів в Україні. За таких обставин, для сфери державно-приватного партнерства нібито залишилась значна кількість операцій з побутовими відходами. Якщо говорити конкретніше, то державно-приватне партнерство у сфері управління побутовими відходами в Україні може полягати у будівництві, реконструкції та експлуатації сміттєсортувальних ліній, сміттєпереробних заводів, полігонів для зберігання ТПВ та інших об'єктів поводження з побутовими відходами на підставі договору між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування та приватними юридичними особами або фізичними особами – підприємцями. Однак, ціль такого державно-приватного партнерства як правило полягає не стільки у будівництві відповідних об'єктів поводження з побутовими відходами, скільки у їх експлуатації за цільовим призначенням, тобто у здійсненні операцій щодо зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізації, видалення, знешкодження і захоронення побутових відходів[246]. Ця обставина є визначальною для приватної особи, яка укладає договір про державно-приватне партнерство. Якщо говорити детальніше, то така

приватна особа, наприклад, інвестує будівництво сміттепереробного заводу саме з тією метою щоб він працював за цільовим призначенням. Для цього потрібні відповідні обсяги відсортованих, не відновлюваних побутових відходів. Тут, маємо окремо наголосити на тому, що вони мають бути відсортованими, а не будь-якими, адже не будь-які побутові відходи можуть використовуватися як паливо для сміттепереробного заводу. У випадку, якщо такого обсягу відсортованих побутових відходів немає цей завод не буде працювати, а отже приватна особа буде нести збитки. Тепер повертаючись до існуючої в нашій країні системи збору та перевезення побутових відходів можемо відзначити те, що Україні цим опікуються як правило профільні комунальні підприємства, які не тільки збирають не відсортовані побутові відходи, а й не мають стимулів запровадження роздільного збору побутових відходів. Майже усі існуючі контейнери для роздільного збору побутових відходів є власністю приватних компаній. Таким чином, профільні комунальні підприємства навіть якщо і привозять зібрані у населення побутові відходи до сміттепереробних заводів, які працюють на підставі договору про державно-приватне партнерство, то такі побутові відходи все одно необхідно сортувати перед їх утилізацією. Таке сортування на думку спеціалістів є неефективним[427]. Як наслідок – сміттепереробний завод не працює, а приватна особа, яка уклала договір про державно-приватне партнерство, зокрема, щодо будівництва та експлуатації такого заводу несе збитки. Така ситуація призводить до неефективності інституту державно-приватного партнерства у сфері управління побутовими відходами в Україні. До таких висновків, зокрема, прийшли експерти IFC [396]. Зважаючи на вище зазначене інститут державно-приватного партнерства у сфері управління побутовими відходами в Україні не працює.

Вихід із цієї ситуації ми вбачаємо у розвитку інституту приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень у сфері управління побутовими відходами в Україні. Саме вони можуть організувати ефективний роздільний

збір та транспортування відсортованих побутових відходів в Україні, наприклад, функціонування спеціально обладнаних майданчиків для роздільного збору у населення побутових відходів.

Враховуючи те, що сфера управління побутовими відходами в Україні знаходиться на стадії реформування, цікаво дізнатися, яку увагу приватним особам суб'єктам делегованих повноважень приділила Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347]. Названа стратегія у частині, яка присвячена побутовим відходам, нічого не говорить про делегування повноважень приватним особам щодо публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Водночас саме ця стратегія є фундаментом для законотворчої роботи, створення нового закону «Про відходи та вторинні ресурси» [347] або запропонованого О. Семеракон альтернативного проекту Закону «Про управління відходами» [36] та низки секторальних законів, серед переліку яких передбачено закон «Про побутові відходи» [347]. Таким чином, є підстави вважати, що у новому законодавстві України, яке регулюватиме функцію публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами, також нічого не буде сказано про приватних осіб саме як суб'єктів делегованих повноважень. Фактично, функція публічної адміністрації України з управління побутовими відходами в Україні буде як і сьогодні покладена на органи державної влади, органи влади АР Крим, органи місцевого самоврядування.

Очевидно те, що Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347] має бути доопрацьована з позиції визначення завдання щодо формування механізму залучення приватних осіб до управління побутовими відходами в якості суб'єктів з делегованими повноваженнями.

Враховуючи те, що на сьогодні в Україні існує переважно теоретичне уявлення про залучення приватних осіб до здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні в якості суб'єктів

з делегованими повноваженнями, доцільно проаналізувати у цій частині законодавство країн-членів ЄС. Адже країни-члени ЄС мають більший досвід залучення приватних осіб до здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами. Ми пропонуємо звернутися до *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453], який є основою управління відходами, зокрема побутовими, у ФРН. Використання досвіду Німеччини у цій частині виправдане з позиції того, що цей Закон ФРН створено із обов'язковим врахуванням Директив ЄС [74, 75], які згідно із Угодою про асоціацію [402] є основою адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема у сфері управління побутовими відходами.

Варто зазначити, що § 53 *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453] присвячений визначенню правового статусу збирачів відходів, їх перевізників, брокерів та дилерів. Так, у п. 6 цієї статті передбачено, що Федеральний уряд має право за згодою Бундестагу залучати приватних осіб в якості суб'єктів, які здійснюють збирання, транспортування відходів, діяльність дилерів та брокерів [453]. Доцільно також звернути увагу на те, що Директива 2008/98/ЄС «Про відходи» [75] передбачає залучення до управління відходами спеціальних суб'єктів, які потенційно можуть бути суб'єктами делегованих повноважень [127, 140, 149]. Йдеться про «дилерів» та «брокерів». Фактично, вони є приватними особами суб'єктами господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами як майном. Дивно, чому Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347] про них взагалі не згадує. Хоча Мінекоенерго України, яке фактично брало активну участь у розробці названої Національної стратегії, на своєму офіційному сайті, даючи визначення категорії «управління відходами», формулює її наступним чином: «Управління відходами – збирання, перевезення, оброблення (включаючи відновлення та видалення), нагляд за такими операціями і подальший контроль, догляд за об'єктами видалення відходів після їх закриття, а також діяльність брокерів та дилерів»

[403]. Отже, не знати про те, що європейські стандарти управління відходами передбачають обов'язкове залучення дилерів та брокерів до управління відходами та побутовими відходами, зокрема, Мінприроди України фактично не могло.

На наш погляд, діяльність «дилерів» та «брокерів» має обов'язково знайти своє правове регулювання на рівні законодавства України про відходи. Зупинимось на цих суб'єктах управління побутовими відходами детальніше. Розпочати хотілося б із того, що у Законі України «Про відходи» відсутні названі суб'єкти управління відходами. Вони визначені на рівні юридичних актів ЄС. Так, Директива 2008/98/ЄС «Про відходи» у п. 7 ст. 2 розглядає термін «дилер» як будь-яке підприємство, що займається скуповуванням та подальшим продажем відходів, включаючи дилерів, які фізично не володіють відходами [75].

Оскільки у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року нічого не сказано про «дилерів», то ми змушені шукати інші документи, які хоч якось вказували б на позицію держави щодо перспектив запровадження інституту «дилерів» у сфері управління побутовими відходами в Україні. У попередній редакції Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля [207], яка розроблена Мінприроди України, категорія «дилер» розглядалася наступним чином: «дилер» – будь-яка фізична або юридична особа, що займається скуповуванням та подальшим продажем відходів, включаючи дилерів, які фізично не володіють відходами [207].

На наш погляд, таке формулювання, хоча і є близьким за змістом до положень Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи», не може використовуватися у законодавстві України про відходи без певних застережень.

По-перше, у цьому формулюванні використано термін «відходи» без зазначення того, про який саме вид відходів йдеться. Адже відходи різні за своїми властивостями (побутові, радіоактивні, небезпечні та ін.) і для

здійснення операцій із окремими видами відходів необхідні спеціальні навички та офіційні дозволи. Саме тому надання будь-якій фізичній або юридичній особі права займатися скуповуванням та подальшим продажем будь-яких відходів, оскільки конкретний перелік таких відходів прямо не визначений у цій дефініції, є неприпустимим. Саме тому ми пропонуємо обмежити термін «відходи» у визначенні категорії «дилер» таким видом відходів, як побутові відходи.

По-друге, із суті самої категорії «дилер» випливає мета діяльності цього суб'єкта управління відходами. Тобто дилери, виходячи із змісту дефініції, займаються скуповуванням та подальшим продажем відходів. На наш погляд, йдеться фактично про господарську діяльність таких суб'єктів управління відходами. Хоча сама дефініція цього терміна не говорить про систематичність такої діяльності та мінімальний об'єм відходів у фізичному або грошовому вимірі, що є підставою для визнання приватної особи, яка займається скуповуванням та подальшим продажем відходів дилером. Очевидно, що на законодавчому рівні необхідно визначити чіткі критерії розмежування дилера та осіб, які не здійснюють систематичну діяльність із скуповування та подальшого продажу відходів. Адже саме систематичність такої діяльності буде підставою віднесення її до різновиду господарської діяльності і виникнення у зв'язку з цим фіскальних зобов'язань «дилера» перед державою.

Ми пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України «Про відходи» (визначення основних термінів) категорією «дилер», яку визначити наступним чином: «дилер» – будь-яка фізична або юридична особа, що систематично займається скуповуванням та подальшим продажем побутових відходів, включаючи тих, які фізично не володіють такими відходами. Не є дилером особа, яка одноразово придбала та продала побутові відходи на суму не більше 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Директива 2008/98/ЄС «Про відходи» у п. 8 ст. 2 містить також термін «брокер», який визначається як будь-яке підприємство, що займається організацією використання або видалення відходів від імені інших осіб, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами [75].

У Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року нічого не сказано про «дилерів». Єдиним документом, який конкретизував позицію Мінекоенерго України щодо перспектив запровадження цього інституту до законодавства України про відходи, була згадувана попередня редакція Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля. У ній запропоноване наступне формулювання категорії «брокер» – це будь-яка фізична або юридична особа, що займається організацією використання або видалення відходів від імені інших осіб, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами [207].

На наш погляд, таке формулювання, хоча і є близьким за змістом до положень Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи», не може використовуватися у Законі України «Про відходи» без певних застережень.

По-перше, запропоноване формулювання не розкриває суті такої категорії, як «брокер». На наш погляд, основним функціональним призначенням брокера є здійснення посередництва між суб'єктами права, у цьому разі суб'єктом, який володіє відходами (власником відходів), та суб'єктом, який хоче їх придбати (покупцем відходів). Із запропонованого формулювання цієї категорії досить складно зрозуміти суть такої посередницької функції брокера. Тому, на наш погляд, необхідно перефразувати зміст запропонованої дефініції, аби краще відобразити її суть.

Тобто «брокер» – це фізична або юридична особа, що займається, від імені інших осіб, організацією використання або видалення відходів, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами.

По-друге, у цьому формулюванні використано термін «відходи» без зазначення того, про який саме вид відходів йдеться. Як ми вже зазначали, відходи є різні за своїми властивостями, і для здійснення операцій із окремими видами відходів необхідні спеціальні навички та офіційні дозволи. Саме тому надання будь-якій фізичній або юридичній особі права бути «брокером» по відношенню до усіх видів відходів є недоцільним. На наш погляд, необхідно встановити процедуру отримання дозволів на здійснення брокерської діяльності щодо окремих видів відходів, наприклад, небезпечних, радіоактивних, хімічних тощо.

Враховуючи це, ми пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України «Про відходи» (визначення основних термінів) категорією «брокер», яку визначити наступним чином «брокер» – це фізична або юридична особа, що займається, від імені інших осіб, організацією використання або видалення відходів, включаючи брокерів, які фізично не володіють відходами. Особливість діяльності брокерів щодо небезпечних, радіоактивних, хімічних відходів встановлюється законодавством України.

Ми переконані у тому, що до переліку названих вище суб'єктів публічного адміністрування сферою управління відходами, які окремо виділяє Директива 2008/98/ЄС «Про відходи», необхідно додати тих суб'єктів управління відходами, яким названа Директива ЄС приділяє меншу увагу. Йдеться про «збирачів відходів» та «перевізників відходів». На відміну від Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи», їх окремо виділяють у переліку приватних осіб, які здійснюють управління відходами спеціальні закони країн-членів ЄС. Наприклад, йдеться про § 53 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Варто зазначити, що цей Федеральний закон не деталізує того, що ми маємо розуміти під категоріями «збирачі відходів» та «перевізники відходів». У § 53 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453], він звертає увагу на інше. Зокрема, йдеться про надійність таких суб'єктів управління відходами, про можливість обмеження їх діяльності у разі невідповідності їх

встановленим вимогам та ін. Враховуючи те, що Закон України «Про відходи» не містить відповідних категорій або їх аналогів, ми пропонуємо закріпити нормативне визначення категорій «збирач відходів» та «перевізник відходів» у ст. 1 цього Закону України поряд із категоріями «дилер» та «брокер». Під «збирачем відходів» ми пропонуємо розуміти приватну особу, яка здійснює операції із вилучення відходів у їх утворювачів на підставі законодавства України або приватноправових договорів. У свою чергу, під «перевізником відходів» ми пропонуємо розуміти приватну особу, яка здійснює транспортування відходів від місця їх вилучення до місця їх переробки або утилізації.

Визначення правового статусу «дилерів», «брокерів», «перевізників відходів» та «збирачів відходів» дасть змогу закріпити на рівні законодавства України про відходи європейську систему суб'єктів із делегованими повноваженнями, які залучаються до управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема.

Повертаючись до аналізу досвіду країн-членів ЄС із залучення приватних осіб до публічного адміністрування сферою управління, зокрема побутовими відходами, можна зазначити, що механізм залучення приватних осіб у якості суб'єктів делегованих повноважень досить чітко регламентований законодавством країн-членів ЄС. Так, вже згадуваний *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453] на відміну від Закону України «Про відходи» [246] чітко визначає вимоги, які ставляться до компанії, що залучається до публічного адміністрування сферою управління відходами, вимоги до сертифікації компаній з управління відходами, вимоги до маркування машин, які задіяні у діяльності такої компанії з управління відходами тощо. На рівні *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* встановлюються навіть вимоги до працівників компанії з управління відходами та завдання, які вони мають виконувати, здійснюючи діяльність з управління відходами [453]. Зупинимося на цих вимогах до приватних осіб суб'єктів делегованих

повноважень, які залучаються у Німеччині до управління відходами, детальніше. Адже це те, чого бракує законодавству України про відходи і те, що можна взяти за основу при запровадженні інституту суб'єктів делегованих повноважень як суб'єктів управління відходами, зокрема побутовими, в Україні.

Аналіз Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] дає змогу визначити наступний перелік вимог, які ставляться до компаній, що залучають до управління, зокрема, побутовими відходами:

- вимоги щодо офіційних дозволів та сертифікації їх діяльності;
- вимоги до техніки, яка залучається до управління відходами;
- вимоги до персоналу компанії, яка залучається до управління відходами.

Розглянемо кожну із названих груп вимог до приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями окремо.

Для того, аби компанія мала можливість бути залученою до управління відходами, зокрема побутовими, у Німеччині вона має пройти процедуру отримання відповідного сертифіката. Варто зазначити, що ця обставина не є принципово новою для України. Адже і в Україні приватна особа, аби здійснювати господарську діяльність, пов'язану із операціями, зокрема з побутовими відходами, має отримати відповідні дозвільні документи. Звичайно, перелік дозвільних документів залежить від спектру операцій з побутовими відходами, які здійснює відповідна приватна особа. Проте у загальному плані йдеться, наприклад, про Ліцензію на перероблення побутових відходів, Ліцензію на захоронення побутових відходів, Дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, Атестат виробництва, Висновок СЕС, Ліцензію на поводження з небезпечними відходами тощо. Усі ці документи дозволяють приватній особі в Україні здійснювати операції із збирання, перевезення, зберігання, оброблення, знешкодження та утилізації, зокрема побутових відходів.

Головний принцип функціонування приватної особи у такому разі – дозволено те, що прямо не заборонено. Іншими словами, приватна особа має чітко дотримуватися вимог законодавства при здійсненні операцій з побутовими відходами, а все решта із того, що прямо не визначено у законодавстві України, віддано на її розсуд.

Принципово інший підхід існує у ФРН. Він не виключає того, що приватна особа, здійснюючи операції з побутовими відходами, має чітко дотримуватися вимог законодавства. Йдеться про інше. Відповідно до § 56 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] компанії, що пройшли сертифікацію з управління відходами (Entsorgungsfachbetriebe), мають не тільки здійснювати операції з відходами, а й повинні сприяти розвитку економіки замкненого циклу, забезпеченню охорони здоров'я людини та навколишнього середовища від негативного впливу відходів. Інакше кажучи, компанії, які здійснюють управління відходами, у тому числі й побутовими, мають не тільки здійснювати операції з відходами, а й повинні активно залучатися до впровадження економіки замкненого циклу, пояснювати іншим приватним особам її переваги. Інакше кажучи, йдеться про ідеологічний вплив на суспільство не тільки з боку офіційних суб'єктів публічної адміністрації, наприклад, Федерального уряду ФРН, а й з боку приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями, які виховують у суспільства усвідомлену потребу у здійсненні заходів, спрямованих на попередження утворення відходів, сортування відходів, роздільного викидання відходів, ефективного використання їх ресурсного потенціалу тощо.

Спеціальний Закон України «Про відходи» у п. «а» ст. 17, звичайно, покладає на суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами обов'язок щодо запобігання утворенню та зменшення обсягів утворення відходів [246]. Водночас цей обов'язок не реалізується у діяльності більшості суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні. Очевидно, що цю ситуацію необхідно

змінювати. Ми пропонуємо змінити п. «а» ст. 17 Закону України «Про відходи» і визначити для суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами здійснювати практичні та інформаційні заходи щодо впровадження економіки замкненого циклу в Україні. Іншими словами, йдеться не тільки про запобігання утворенню та зменшення обсягів утворення відходів, але й про інформування населення щодо заходів з попередження утворення відходів, обов'язку населення щодо сортування побутових відходів та їх роздільного викидання, тобто заборони змішування побутових відходів тощо.

Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] також закріплює перелік умов для отримання приватними компаніями з управління відходами сертифікату на здійснення відповідного виду діяльності. В Україні також висувають вимоги щодо отримання дозвільних документів для здійснення операцій з відходами. Принципова відмінність положень Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) полягає у тому, що висуваються чіткі вимоги до сертифікованої компанії з управління відходами щодо: 1) операцій з відходами, у тому числі побутовими; 2) технічного та іншого обладнання, призначеного для здійснення операцій з відходами; 3) надійності, досвіду та знань персоналу. Щодо останнього маємо зазначити, що Закон України «Про відходи» [246] не містить чітких вимог стосовно кваліфікації, досвіду та персоналу суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами як передумови для надання їм дозволу на здійснення господарської діяльності, зокрема щодо операцій з побутовими відходами. Власне, у названому Законі України ми не знайдемо таких категорій, як «персонал», «досвід персоналу» тощо. Звичайно, є обов'язок суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами, закріплений у п. «м» ст. 17 Закону України «Про відходи» [246] щодо забезпечення професійної підготовки, підвищення кваліфікації та проведення атестації фахівців у сфері поводження з відходами. Проте у діяльності більшості суб'єктів, залучених до здійснення операцій з

побутовими відходами в Україні, обов'язок, визначений у п «м» ст. 17 Закону України «Про відходи», має суто формальний характер.

Крім того, від суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами згідно з п. «н» ст. 17 Закону України «Про відходи» вимагається лише отримання ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами і/або дозволу на транскордонне перевезення небезпечних відходів [246]. Отже, здійснення операцій із побутовими відходами не передбачає згідно з положеннями Закону України «Про відходи» для суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з побутовими відходами отримання спеціальних дозвільних документів, крім названих вище випадків. Водночас Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02 березня 2015 року (далі – Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності») у п. 31 та п. 32 ст. 7 [327] містить вимогу про необхідність отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності щодо перероблення та захоронення побутових відходів. Враховуючи відсутність вимог про надання суб'єктам господарювання ліцензії із здійснення господарської діяльності щодо перероблення побутових відходів та захоронення побутових відходів пропонуємо доповнити ст. 17 Закону України «Про відходи» обов'язком отримання суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з побутовими відходами ліцензії на здійснення перелічених видів господарської діяльності.

Процедура надання ліцензій визначена у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності із захоронення побутових відходів, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 року № 467 року [267]. Ми б хотіли зупинитися на переліку вимог, які висуваються, наприклад, для отримання ліцензії на перероблення побутових відходів. Так, у п. 1.6 Ліцензійних умов провадження

господарської діяльності з захоронення побутових відходів визначено наступний перелік документів, які є підставою для отримання ліцензії на Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з перероблення побутових відходів: 1) відомості про засоби провадження господарської діяльності з перероблення побутових відходів; 2) відомості про місце провадження господарської діяльності з перероблення побутових відходів; 3) копія документа, що підтверджує наявність акредитованої лабораторії, яка здійснює контроль за станом підземних вод, водойм, атмосферного повітря, ґрунтів і рослин, шумового забруднення або копія договору на виконання таких робіт з акредитованими лабораторіями інших організацій; 4) копія документа, що підтверджує прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, які призначаються для перероблення побутових відходів; 5) рішення уповноваженого органу про відведення земельної ділянки під будівництво об'єкта перероблення побутових відходів або рішення уповноваженого органу про надання дозволу на розробку проектно-кошторисної документації на будівництво об'єкта перероблення побутових відходів; 6) маршрутний опис технологічного процесу; 7) копія паспорта керівника здобувача ліцензії; 8) засвідчені в установленому порядку копії документів, що підтверджують право власності, користування або концесії здобувача ліцензії (ліцензіата) на заявлені засоби провадження господарської діяльності та земельну ділянку [219].

Таке глибоке занурення у ліцензійні умови для суб'єктів господарської діяльності, які бажають здійснювати окремі операції з побутовими відходами, пов'язане із необхідністю показати суттєву різницю між вимогами до здійснення управління побутовими відходами приватними компаніями в Україні та у Німеччині. Адже в Україні існує суто бюрократичний підхід, суть якого полягає у необхідності подання до компетентного органу, передбаченого у законодавстві України, переліку документів для отримання відповідної ліцензії. Що ж стосується Німеччини, то тут сертифікація відповідних приватних компаній орієнтована на

перевірку реальної спроможності таких компаній здійснювати операції з відходами, зокрема з побутовими. При цьому суттєва увага приділяється саме персоналу такої приватної компанії. У § 57 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] вимоги щодо кадрового забезпечення відповідної компанії поставлені навіть перед вимогами до технічного забезпечення діяльності компанії з управління відходами. Адже саме працівники компанії здійснюють операції з управління, зокрема побутовими відходами. Їхня компетенція та професіоналізм має вирішальне значення для запобігання негативного впливу діяльності компанії на здоров'я людини та на навколишнє природне середовище.

Наступною вимогою, яка висувається до приватних компаній з управління відходами, є вимога до технічного та іншого обладнання, призначеного для здійснення операцій з побутовими відходами. Аналізуючи норми, закріплені у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453], щодо технічного забезпечення приватної компанії, яка здійснює управління відходами, зокрема побутовими, можна виокремити два види вимог, які висуваються до неї. По-перше, це загальні вимоги, які зводяться до того, що: а) всі операції з відходами мають бути екологічно безпечними, тобто не спричиняти шкоди здоров'ю людини та навколишньому середовищу; б) компанія, яка бажає управляти відходами, повинна мати відповідне обладнання, яке відповідає визначеним у законодавстві стандартам. Названі вимоги до компаній закріплені у § 56 та § 57 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. По-друге, це вимоги до окремих складових техніки, залученої до управління відходами. Наприклад, це вимоги щодо маркування транспортних засобів, які здійснюють транспортування відходів з місця їх збирання до місця сортування та переробки або утилізації. Так, ст. 55 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) передбачає вимогу до суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з відходами та транспортують їх дорогами загального користування щодо наявності відповідних позначок на транспортних

засобах, зокрема двох знаків з зображенням на них літери «А» [453]. Звісно, в Україні аналогічні вимоги на рівні спеціального Закону України «Про відходи» [246] відсутні.

Те ж саме стосується маркування контейнерів для роздільного збирання побутових відходів. Так, у Республіці Польща передбачено, що компанії, які залучені до управління побутовими відходами, мають надавати населенню контейнери для роздільного викидання побутових відходів із маркуванням різними кольорами для різних видів побутових відходів. Наприклад, блакитні контейнери – для паперу та паперових виробів; зелені контейнери – для скла та склобою; жовті контейнери – для металевих виробів та виробів із полімерів; коричневі контейнери – для біовідходів, тобто залишків їжі, фруктів, овочів [459].

Окремою групою вимог до сертифікованих компаній з управління відходами *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* визначає вимоги до персоналу таких компаній, зокрема до співробітника з управління відходами (*Waste Management Officer*). У названому Законі регламентована навіть процедура прийняття на роботу співробітника з управління відходами, зокрема, у § 59 *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453]. Фактично *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* розглядає *Waste Management Officer* як відповідальну особу за процес управління відходами у межах конкретної компанії з управління відходами. Аналіз § 60 *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* дає змогу виокремити наступні обов'язки відповідального за управління відходами: 1) консультування персоналу компанії з питань, які можуть бути важливими для запобігання утворення відходів та управління ними; 2) здійснення нагляду за етапами процесу управління відходами (від моменту їх утворення або збирання до моменту їх повторного використання або утилізації); 3) здійснення контролю за справністю обладнання, яке використовується в процесі управління відходами; 4) інформування персоналу компанії: а) щодо порушення суспільних інтересів, які можуть виникнути внаслідок діяльності

компанії з управління відходами; б) про засоби та заходи запобігання таких порушень суспільних інтересів; 5) внесення пропозицій з удосконалення процесу управління відходами відповідною компанією тощо [453]. Що стосується законодавства України, зокрема положень спеціального Закону України «Про відходи» [246], то у ньому відсутня вимога до суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами щодо призначення відповідального за управління або поводження з відходами. На наш погляд, необхідно при запровадженні інституту суб'єктів із делегованими повноваженнями у сфері управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема закріпити на рівні Закону України «Про відходи» вимогу щодо обов'язкового призначення у компаніях, які займаються управлінням, зокрема побутовими відходами в Україні, відповідального за управління відходами, зокрема побутовими. Необхідно також чітко визначити перелік обов'язків для цієї посади. Запровадження посади відповідального з управління відходами ми пов'язуємо із необхідністю розмежування суто адміністративних та виробничих функцій у компаніях, які займаються управлінням відходами, зокрема побутовими. Адже в Україні, як правило, і адміністративні функції, і виробничі виконує керівник підприємства. Це, на наш погляд, негативно впливає на якість та ефективність діяльності підприємств такого типу в цілому.

Варто зазначити, що попри відсутність у законодавстві України про відходи категорії «суб'єкт із делегованими повноваженнями», пропри фактичну відсутність умов для функціонування цього інституту в Україні, існує бажання приватних осіб долучатися до управління побутовими відходами. В Україні існує певна кількість приватних компаній, які здійснюють управління, зокрема побутовими відходами, орієнтуючись на європейські стандарти такого управління. Йдеться, наприклад, про компанію «Рада» [85], яка здійснює закупівлю і збір побутових відходів по усій території України; компанію «Ekostyle», яка надає послуги з видалення,

збирання, перевезення, сортування, оброблення побутових відходів та розміщення їх на полігонах ТПВ [433]; ТОВ «Укрекологістика» [399] та ін.

Таким чином, підбиваючи певний підсумок, можемо зазначити наступне. Запровадження інституту приватних осіб – суб'єктів із делегованими повноваженнями у сфері управління побутовими в Україні є об'єктивно необхідним. При цьому його впровадження має здійснюватися не за рахунок поверхового реформування інституту суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами, а за рахунок впровадження нової нормативної моделі, яка дасть змогу реально залучати приватних осіб у якості суб'єктів із делегованими повноваженнями до здійснення функцій публічної адміністрації України з управління побутовими відходами.

Висновки до розділу 3

Аналіз суб'єктів управління побутовими відходами в Україні надав можливість визначити коло суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють державне, республіканське, муніципальне та делеговане публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

1. Державне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні реалізується розгалуженою системою органів державної влади, а зокрема: Кабінетом Міністрів України; профільним міністерством – Мінрегіоном України; Мінекоенерго України; МОЗ України, Державною екологічною інспекцією України; Центральним органом виконавчої влади у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; місцевими державними адміністраціями; Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг. Констатовано те, що компетенція та повноваження окремих суб'єктів управління побутовими відходами не визначена у Законі України «Про відходи», а зокрема НКРЕКП. Не

конкретизовано на рівні законодавства України перехід до відповідних органів державної влади повноважень ліквідованої Державної санітарно-епідеміологічної служби України, які визначені у ст. 24 Закону України «Про відходи». На підставі аналізу законодавства та підзаконних нормативно-правових актів доведено фрагментарність реалізації завдань із управління побутовими відходами місцевими державними адміністраціями. Виявлена нечіткість у механізмі формування державної політики у сфері управління відходами та побутовими відходами зокрема, що призводить до пасивності Мінрегіону України у частині формування та реалізації державної політики з управління побутовими відходами в Україні. У зв'язку із виявленими проблемами і колізіями у законодавстві України про відходи зроблені пропозиції щодо їх подолання шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про відходи».

2. Констатовано те, що уся система органів державної влади, яка залучена до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, не має завдання щодо: утвердження прав і свобод приватних осіб у цій сфері, врахування публічних інтересів приватних осіб у процесі управління побутовими відходами в Україні, створення ефективного механізму управління побутовими відходами як публічним майном. Для подолання цих прорахунків законодавства України про відходи зроблено низку пропозицій щодо внесення змін та доповнень, а зокрема до ст.ст. 18, 20, 23, 23-1, 25 Закону України «Про відходи».

3. Акцентовано увагу на проблемі взаємодії органів державної влади з інституціями громадянського суспільства у процесі публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Констатовано те, що існуюча система взаємодії таких органів з інституціями громадянського суспільства через громадські ради, які утворені при суб'єктах публічної адміністрації України, є недостатньою для комплексного виявлення публічних інтересів приватних осіб у сфері управління

побутовими відходами в Україні. Запропоновано розширити можливість залучення інституцій громадянського суспільства до формування і реалізації державної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, зокрема через створення альтернативних громадським радам недержавних органів.

4. Республіканське публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами реалізується через органи влади АР Крим. Мова йде про Верховну Раду АР Крим, Раду міністрів АР Крим, Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства АР Крим та Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища. При цьому на території АР Крим поряд із республіканським публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами здійснюються також інші види публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Державно-республіканське публічне адміністрування цією сферою здійснюється районними державними адміністраціями. У свою чергу, органами місцевого самоврядування здійснюється муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами.

5. Однією із центральних проблем республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні є те, що на рівні Закону України «Про відходи» не визначена компетенція та повноваження у цій сфері Верховної Ради АР Крим, Ради міністрів АР Крим, Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства АР Крим. У зв'язку із цим запропоновано доповнити названий Закон України у цій частині та окреслити коло повноважень і компетенцію названих органів влади АР Крим у сфері управління побутовими відходами.

6. Виявлена невідповідність положень ст. 20-1 Закону України «Про відходи» та підзаконних нормативно-правових актів щодо компетенції та повноважень Республіканського комітету АР Крим з охорони навколишнього

природного середовища. Запропоновано розширити коло повноважень цього суб'єкта публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на рівні АР Крим шляхом внесення змін і доповнень до ст. 20-1 Закону України «Про відходи».

7. Враховуючи те, що система управління відходами в Україні у цілому та побутовими відходами зокрема знаходиться на стадії реформування, необхідно, аби Національна стратегія управління відходами до 2030 року була доповнена з позиції визначення заходів реформування республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Адже наразі ця Національна стратегія не містить жодного заходу, спрямованого на реформування цього напрямку публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

8. Констатовано те, що органи влади АР Крим, які залучені до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, не мають нормативно визначеного завдання щодо: 1) утвердження і забезпечення прав людини у цій сфері; 2) врахування публічних інтересів, у першу чергу населення АР Крим, під час здійснення республіканського публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами; 3) взаємодії з інституціями громадянського суспільства з приводу визначення напрямів та порядку здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим. Ці прогалини законодавства України про відходи пропонується подолати через внесення змін та доповнень до Закону України «Про відходи».

9. Доведено необхідність визначення правового статусу республіканських побутових відходів як публічного майна. Адже базовий Закон України «Про відходи» не виокремлює таку категорію відходів, власником яких є населення АР Крим. Цю прогалину законодавства України про відходи можливо виправити через внесення змін до ст. 9 Закону України «Про відходи».

10. Муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні реалізується через систему органів місцевого самоврядування України. Констатовано те, що саме ця ланка публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні виконує більшість завдань у цій сфері. Крім того, муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами більшою мірою орієнтоване на потреби та публічні інтереси населення територіальних громад, які нормативно закріплюються на рівні програм поводження з твердими побутовими відходами на певний період, що підлягають затвердженню на сесіях рад відповідного рівня.

11. Порівняльний аналіз законодавчого регулювання муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та Німеччині дозволяє констатувати те, що воно лише частково відповідає аналогам країн-членів ЄС. Основною проблемою є те, що мета, цілі та завдання, які ставляться перед системою муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, не дозволяють досягнути їй ефективності на рівні європейських аналогів. На наш погляд, його основними напрямками мають стати: 1) заходи, спрямовані на попередження утворення побутових відходів на муніципальному рівні; 2) заходи, спрямовані на збір та транспортування побутових відходів; 3) заходи, спрямовані на повторне використання побутових відходів; 4) заходи, спрямовані на утилізацію побутових відходів; 5) заходи із планування будівництва та експлуатації об'єктів для сортування, переробки та утилізації побутових відходів. Ці заходи мають поєднуватися із ідеєю системного запровадження концепції «людиноцентризму» під час муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами та виконання завдань економіки замкненого циклу. Саме ці орієнтири мають бути покладеними в основу муніципальних програм управління побутовими відходами.

12. Аналіз законодавства України про відходи дозволяє констатувати те, що в Україні відсутнє системне регулювання попередження утворення побутових відходів як на муніципальному, так і на республіканському та загальнодержавному рівнях. В той же час у країнах-членах ЄС це є пріоритетним заходом у сфері управління відходами. У зв'язку із цим необхідний програмний документ, який би визначав єдину систему заходів на муніципальному, регіональному та загальнодержавному рівнях із попередження утворення відходів, і зокрема побутових. Ми пропонуємо втілити це завдання у Національній програмі попередження утворення побутових відходів на 2019-2024 роки. Орієнтиром під час її створення має стати відповідний німецький аналог. При цьому така програма має стати результатом співпраці муніципальних, республіканських та загальнодержавних суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

13. Констатована необхідність розроблення нормативного механізму управління комунальними побутовими відходами. Адже ні Закон України «Про відходи», ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містять досконалого механізму управління цим видом публічного майна.

14. Делеговане публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні мають здійснювати спеціальні суб'єкти – приватні особи, суб'єкти із делегованими повноваженнями. Наразі впровадження цього інституту у сфері управління побутовими відходами в Україні є об'єктивно необхідним. При цьому воно має здійснюватися не за рахунок поверхневого реформування інституту суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами, а за рахунок впровадження нової нормативної моделі, яка дозволить реально залучати приватних осіб у якості суб'єктів із делегованими повноваженнями до здійснення функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами.

15. Запровадження цього інституту має здійснюватися за рахунок виокремлення у межах Закону України «Про відходи» спеціального розділу, який має бути присвячений визначенню правового статусу приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями як суб'єктів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Ми пропонуємо, по - перше, на рівні спеціального розділу Закону України «Про відходи» визначити перелік вимог, яким має відповідати приватна особа, аби набути статусу суб'єкта із делегованими повноваженнями. На наш погляд, йдеться про: а) вимоги щодо офіційних дозволів для здійснення діяльності з управління побутовими відходами; б) вимоги до техніки, яка залучається ними для управління побутовими відходами; в) вимоги до персоналу таких приватних осіб, які залучаються до управління побутовими відходами. По-друге, має бути запроваджений прозорий механізм залучення приватних осіб у якості суб'єктів із делегованими повноваженнями. Цей механізм має, у першу чергу, вирішити проблему співпраці цих суб'єктів публічної адміністрації із населенням, зокрема у частині створення правової основи для їх безпосередньої взаємодії щодо управління побутовими відходами у межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

РОЗДІЛ 4

МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

4.1 Сутність та зміст механізму управління побутовими відходами

Адміністративно-правове спрямування нашого дослідження визначає ракурс розуміння категорії «механізм управління». Адже сама ця категорія, крім юридичного ракурсу, може розглядатися з позиції технології управління відходами, а також державного управління названою сферою тощо. Власне, кожний із названих ракурсів осмислення категорії механізму управління побутовими відходами в Україні був предметом окремого напрямку наукових досліджень, наприклад, досліджень технології управління побутовими відходами в Україні [121]; досліджень державного управління у сфері управління побутовими відходами в Україні [187] тощо.

У межах цієї роботи ми досліджуємо, звичайно, саме адміністративно-правове забезпечення реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами. Власне, у цьому контексті й пропонуємо розглядати категорію «механізм управління побутовими відходами».

Варто зазначити, що юридична література в цілому та наукові дослідження адміністративно-правового спрямування зокрема використовують досить багато термінів для позначення правового механізму регулювання певної групи однорідних суспільних відносин. Йдеться про такі категорії, як: «правове регулювання» [405, с. 130–131]; «нормативне регулювання» [398, с. 72]; «механізм правового регулювання» [210, с.67], «юридичний механізм реалізації права» [173, с. 189]; «механізм адміністративно-правового регулювання» [93, 167, 388] та ін.

Вважаємо, що у контексті нашого дослідження необхідно із всієї сукупності термінів зупинитися на аналізі двох основних із них: а) «механізм

правового регулювання»; б) «механізм адміністративно-правового регулювання». Це насамперед пов'язано із тим, що ці дві категорії безпосередньо стосуються правового регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Фактично йдеться про категорію вищого порядку, якою є «механізм правового регулювання», та більш конкретну категорію, якою є «механізм адміністративно-правового регулювання», і визначає саме специфіку реалізації механізму правового регулювання на рівні адміністративного права України.

Враховуючи те, що категорія «механізм правового регулювання» стосується рівною мірою будь-якої галузі права, вона є предметом дослідження теорії права і держави як теоретичної науки, яка розробляє загальні категорії і поняття, що стосуються будь-якої галузевої науки.

Аналізуючи наукові дослідження у галузі теорії права і держави, можна зустріти наступні наукові позиції щодо розуміння категорії «механізм правового регулювання». Так, В. М. Горшенєв визначає механізм правового регулювання як: «способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин» [54, с. 50–55].

О. Ф. Скакун розглядає механізм правового регулювання як: «узятю в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок» [379, с. 498].

С. С. Алексєєв пропонує розуміти під механізмом правового регулювання: «здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з

метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб» [15, с. 57].

На думку Т. Л. Антонової, «механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, які спрямовані на упорядкування відносин між суб'єктами права, забезпечуючи законність і правопорядок, установлення правової свідомості» [19, с. 92].

На наш погляд, найточніше визначив суть механізму правового регулювання В. Б. Ісаков. Так, вчений розглядає категорію «механізм правового регулювання» як: «взяту в єдності систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини – це норми права, юридичні факти, акти застосування права, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків» [102, с. 246].

Одним із різновидів «механізму правового регулювання» є, власне, «механізм адміністративно-правового регулювання». Їх співвідношення можна розглядати як співвідношення загального і особливого.

Варто зазначити, що у науковій літературі можна зустріти багато поглядів на те, що ж таке механізм адміністративно-правового регулювання. Так, на думку А. П. Коренєва, під механізмом адміністративно-правового регулювання слід розуміти систему адміністративно-правових засобів, які впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до завдань держави та суспільства [122, с. 42].

С. Г. Стеценко пропонує розуміти під механізмом адміністративно-правового регулювання сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [388, с. 63].

В. Г. Чорна визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини, відповідно до загальноприйнятих

європейських стандартів, які спрямовані на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства [415, с. 79].

В. В. Галунька вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання (охорони) – це засоби функціонування єдиної системи такого регулювання з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [93, с. 214].

Цікаве визначення категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» надає Т. Л. Антонова, яка визначає його як «систему елементів (обов'язкових та факультативних), які урегульовують суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління в процесі виконання владними суб'єктами своїх прав та обов'язків з метою задоволення публічних інтересів громадян» [19, с. 93]. Перевагою запропонованого вченою визначення є те, що у ньому акцентовано увагу на інструментарному впливі цього механізму на суспільні відносини у сфері публічного управління. Однак автор не показує у цьому визначенні того, що адміністративно-правові відносини скеровує у відповідному напрямі суб'єкти публічної адміністрації України. Без юридично-значимих вольових дій суб'єктів публічної адміністрації цей механізм працювати не буде.

На наш погляд, під час визначення суті механізму адміністративно-правового регулювання необхідно все ж таки виходити із наступного:

- адміністративно-правове регулювання здійснюється за рахунок норм публічного, зокрема адміністративного права України;
- обов'язковим учасником будь-яких адміністративно-правових відносин є публічна адміністрація в особі її суб'єктів;
- публічна адміністрація вступає у адміністративні відносини з метою виконання покладених на неї публічних обов'язків, завдань і функцій;
- реалізація обов'язків, завдань і функцій публічної адміністрації здійснюється із залученням різноманітних інструментів її діяльності.

Названі вище особливості мають обов'язково враховуватися нами під час визначення суті механізму адміністративно-правового регулювання. При цьому визначення механізму адміністративно-правового регулювання має конкретизувати саме специфіку функціонування цього механізму у галузі адміністративного права України, а не підмінити загальне визначення механізму правового регулювання, яке сформоване у межах теорії права і держави.

Отже, на наш погляд, суть механізму адміністративно-правового регулювання виявляється у тому, що він є сукупністю визначених законодавством України інструментів діяльності публічної адміністрації, які використовуються нею для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що виникають у різноманітних сферах публічного адміністрування.

Однак це не виключає того, що у механізм адміністративно-правового регулювання входять поряд із нормами адміністративного права та суб'єктами публічної адміністрації України також: юридичні факти; акти застосування норм адміністративного права; адміністративні правовідносини, які складаються із юридичного та фактичного змісту, суб'єктів адміністративних правовідносин та відповідних об'єктів адміністративних правовідносин; актів-дій з реалізації суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків у сфері публічного адміністрування.

Якщо говорити про сферу управління побутовими відходами України, то адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами буде включати всі ті ж елементи, які властиві для більш загального поняття, яким є механізм адміністративно-правового регулювання. Інакше кажучи, йдеться про екоресурсні відносини, які регулюються за допомогою відповідної сукупності правових актів, які ми пропонуємо називати джерелами екоресурсного права України. Ці правові акти визначають правосуб'єктність учасників екоресурсних відносин, їхні

права та обов'язки, межі та способи їх діяльності. При цьому неодмінним учасником відносин екоресурсних відносин, тобто відносин з приводу публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, є суб'єкти публічної адміністрації України. Неодмінним елементом екоресурсних відносин є також відповідний їх об'єкт, яким виступає: а) діяльність приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами; б) побутові відходи як публічне майно. Крім того, нас цікавлять також юридичні факти, які призводять до динаміки розвитку екоресурсних відносин, а саме до їх виникнення зміни та припинення тощо.

Взаємодія всіх цих елементів утворює власне адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. При цьому цей механізм у межах визначеної законодавством України компетенції скеровує саме публічна адміністрація України через відповідних її суб'єктів.

Отже, роблячи певний проміжний висновок, можемо зазначити наступне. По-перше, адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами є конкретизацією механізму адміністративно-правового регулювання і більш загальної категорії, якою є «механізм правового регулювання». По-друге, для нього властиві всі ті ж елементи, які притаманні механізмам вищого порядку, зокрема: норми права, юридичні факти, акти застосування права, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків. При цьому на рівні адміністративно-правового механізму публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами ці елементи набувають конкретики. Іншими словами, йдеться не просто про абстрактні категорії, а про норми екоресурсного права України; юридичні факти, які призводять до виникнення, зміни та припинення екоресурсних правовідносин; власне, самі екоресурсні правовідносини, що мають юридичний та фактичний зміст; відповідних суб'єктів екоресурсних правовідносин, одним із яких

обов'язково є суб'єкт публічної адміністрації України, відповідні об'єкти, з приводу яких виникають екоресурсні правовідносини тощо. По-третє, екоресурсні відносини виникають з приводу реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Інакше кажучи, у ці відносини публічна адміністрація України вступає з метою виконання покладених на неї обов'язків та завдань у сфері управління побутовими відходами в Україні. По-четверте, вступаючи у екоресурсні відносини, публічна адміністрація може діяти виключно у правових формах. Власне, до цього зобов'язує сама Конституція України, яка у ч. 2 ст. 19 містить положення про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [119]. На жаль, названа стаття не віднесла до переліку зобов'язаних суб'єктів органи влади АР Крим. Водночас вони також мають під час здійснення своєї діяльності неухильно дотримуватися вимог законодавства України. Про цей обов'язок, як правило, безпосередньо говорять спеціальні Закони України [243, 340] та підзаконні нормативно-правові акти, які визначають їх правовий статус [230, 208].

Суть адміністративно-правового механізму публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні ми вбачаємо у тому, що він є сукупністю визначених законодавством України інструментів діяльності публічної адміністрації, які використовуються нею для здійснення регулюючого впливу на приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами та управління побутовими відходами як публічним майном і веде до виникнення, зміни та припинення екоресурсних відносин.

Перед тим як перейти до аналізу, власне, інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно зробити певне уточнення. Адже у науковій літературі можна зустріти досить багато термінів, які, фактично, є синонімами категорії

«інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації». Наприклад, науковцями використовуються такі категорії, як: «форми і методи державного управління» [196, с. 212]; «форми публічної адміністрації»; «форми реалізації виконавчої влади»; «адміністративно-правові форми» [388, с. 127] тощо. Використання таких різноманітних термінів не означає того, що вони позначають окремі явища. Як справедливо зазначає С. О. Мосьондз, «...їх доцільно сприймати як схожі за сенсом і проявами» [196, с. 214]. У цілому ж ми підтримуємо наукову позицію Р. С. Мельника про те, що категорія «інструменти публічного адміністрування» замінила собою застаріле поняття «форми і методи державного управління», що є свідченням орієнтації українського адміністративного права на сучасні європейські концепції [180, с. 187].

Крім того, у науковій літературі можна зустріти цілком справедливую наукову позицію про те, що діяльність публічної адміністрації не може здійснюватися у позаправових формах [224, с. 276]. При цьому правова форма у контексті діяльності суб'єктів публічної адміністрації набуває конкретного змісту. Ми цілковито підтримуємо наукову позицію Є. В. Петрова, який під правовою формою розуміє інструмент, за допомогою якого суб'єкт публічної адміністрації здійснює вплив на приватну особу, що тягне за собою виникнення, зміну або припинення певного виду адміністративних правовідносин [224, с. 276]. Іншими словами, йдеться про те, що під правовою формою ми маємо розуміти інструмент, за допомогою якого суб'єкт публічної адміністрації здійснює вплив на приватну особу, що, як наслідок, тягне за собою виникнення, зміну або припинення певного виду адміністративно-правових відносин. Таким чином, якщо перенести цю конструкцію на функцію публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, під правовою формою у цій сфері ми будемо розуміти інструменти, за допомогою яких суб'єкт публічної адміністрації здійснює

вплив на приватних осіб, які діють у названій сфері, що, як наслідок, тягне за собою виникнення, зміну або припинення екоресурсних відносин.

Говорячи про інструменти публічного адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно зазначити низку їх характерних ознак. До них можна віднести наступні:

- вони мають публічно-правову природу [196, с. 187];
- вони використовуються виключно суб'єктами публічної адміністрації у процесі виконання покладених на них завдань у названій сфері;
- застосування відповідного інструмента обумовлюється компетенцією, повноваженнями, метою та завданнями діяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні;
- порядок їх застосування регулюється нормами саме адміністративного права [196, с. 187];
- підставою їх реалізації є юридичний факт, який породжується юридично значимими рішеннями суб'єкта публічної адміністрації, залученого до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні;
- у результаті їх застосування настають юридично значимі наслідки або результати для суб'єктів екоресурсних відносин.

Аналіз законодавства України про відходи, насамперед спеціального Закону України «Про відходи» [246] у частині визначення засад, умов та порядку взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та приватних осіб, а також спеціалізованої наукової літератури дає змогу констатувати, що інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері є досить розгалуженими. При цьому заради зручності аналізу таких інструментів необхідно їх певним чином згрупувати.

У науковій літературі можна зустріти різні підходи до виокремлення видів інструментів діяльності публічної адміністрації. Так, Т. О. Карабін до основних видів інструментів діяльності публічної адміністрації відносить: нормативні акти, адміністративні акти та адміністративні договори [104, с. 164–169]. На думку І. В. Патерило, до переліку інструментів діяльності публічної адміністрації необхідно віднести також акти-плани та акти-дії [223, с. 97–100]. До переліку інструментів діяльності публічної адміністрації Є. В. Петров відносить також приватноправові інструменти, зокрема державне і комунальне інвестування, заснування юридичних осіб державної і комунальної власності тощо [224, с. 198, 207, 271–272, 360]. Досліджуючи форми публічного адміністрування, а фактично інструменти діяльності публічної адміністрації України, у сфері науки С. О. Мосьондз виокремлює їх наступні види: 1) видання нормативних адміністративно-правових актів; 2) видання індивідуальних адміністративно-правових актів, у тому числі надання адміністративних послуг; 3) укладення адміністративних договорів; 4) здійснення інших юридично-значущих дій, спрямованих на забезпечення наукової діяльності [196, с. 219]. На наш погляд, найбільш вдалою є класифікація інструментів публічного адміністрування, запропонована Р. С. Мельником. Так, вчений виокремлює наступні інструменти, які може використовувати у своїй діяльності публічна адміністрація: 1) нормативно-правові акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії [180, с. 188]. Саме на цю класифікацію інструментів діяльності публічної адміністрації ми пропонуємо спиратися у процесі окреслення інструментів, які використовує публічна адміністрація України у процесі публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. На наш погляд, перевагою, запропонованої Р. С. Мельником класифікації інструментів публічного адміністрування є те, що вона, з одного боку, дає можливість згрупувати різноманітні за призначенням інструменти публічної адміністрації, які вона використовує

для виконання покладених на неї різноманітних публічних функцій, а з другого боку, допомагає у межах однієї системи визначити місце загально-адміністративних та спеціальних форм і методів публічного адміністрування. Спробуємо пояснити цю тезу конкретніше. У адміністративно-правовій літературі, а фактично літературі, яка спрямована на висвітлення Загального адміністративного права України, називають наступні загальні для будь-якої сфери державного управління форми і методи державного управління. До форм державного управління відносять: 1) увесь спектр підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються органами державної виконавчої влади України (укази, постанови, рішення, накази, статути, настанови, інструкції); 2) адміністративний договір; 3) інші юридично значущі дії (наприклад, присяги, атестації працівників та ін.); 4) форми управління, що не врегульовані адміністративним правом [51, с. 64–67]. До методів державного управління відносять: 1) реєстрацію; 2) ліцензування; 3) квотування; 4) переконання; 5) примус [51, с. 67–78]. Водночас наведена класифікація форм і методів державного управління, а фактично інструментів діяльності публічної адміністрації, не вичерпує їх перелік. До них також можна віднести спеціальні форми і методи, які існують у межах окремих сфер Особливого адміністративного права України. Якщо говорити про сферу охорони навколишнього середовища як сферу особливого адміністративного права, то йдеться про перелік спеціальних інструментів діяльності публічної адміністрації, які нормативно визначені у базовому Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [335]. У цій частині йдеться про: 1) моніторинг навколишнього природного середовища; 2) державний облік об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища; 3) ведення державних кадастрів природних ресурсів; 4) інформування про стан навколишнього природного середовища; 5) стандартизація; 6) нормування; 7) державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища; 8) регулювання

використання природних ресурсів; 9) економічний механізм охорони навколишнього природного середовища тощо [335]. При цьому у еколого-правовій літературі перелічені інструменти діяльності публічної адміністрації України називаються функціями державного управління у галузі екології [22, с. 58]. На наше глибоке переконання, така позиція лише частково розкриває суть перелічених вище спеціальних інструментів діяльності публічної адміністрації. По-перше, вона цілковито нехтує законодавство України, адже у ньому, наприклад, стандартизація, державний облік, паспортизація та інші заходи є інструментом діяльності публічної адміністрації у певній сфері. Наприклад, такий підхід ми можемо побачити у ст. ст. 26, 27, 28, 29, 30, 35-1 та ін. Закону України «Про відходи» [246]. Фактично, перелічені інструменти є визначеними у законодавстві України про відходи засобами публічного адміністрування сферою управління відходами в Україні у цілому та побутовими відходами зокрема. По-друге, цей підхід суттєво обмежує перелік інструментів публічної адміністрації, зокрема, у сфері управління побутовими відходами в Україні. Так, наприклад, до цього переліку не входять ні адміністративно-правові договори, ні приватноправові інструменти, досить звужений перелік інформаційних актів, які обмежуються виключно інформуванням про стан навколишнього природного середовища. При цьому необхідно звернути увагу на те, що окремі із спеціальних інструментів діяльності публічної адміністрації України, наприклад, державний облік та паспортизація, зокрема побутових відходів, можуть реалізовуватися через інші інструменти діяльності публічної адміністрації, наприклад, підзаконні нормативно-правові акти та акти-дії. Хотілося б пояснити цю тезу конкретніше. Для використання публічною адміністрацією таких інструментів, як паспортизація та державний облік, зокрема побутових відходів, необхідно, аби уповноважений на це суб'єкт публічної адміністрації України, у даному випадку Кабінет Міністрів України, використав такий інструмент діяльності

публічної адміністрації, як підзаконний нормативно-правовий акт, аби визначити, власне, порядок здійснення паспортизації та державного обліку, зокрема побутових відходів. На сьогодні цим нормативним актом є постанова Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289]. Сама ж паспортизація та державний облік за своєю природою є актами-діями, які належать до окремої групи інструментів діяльності публічної адміністрації України. Звичайно, така особливість стосується не тільки паспортизації та державного обліку, а й інших спеціальних інструментів публічної адміністрації, наприклад, стандартизації у сфері управління побутовими відходами, яка є і системою нормативно визначених і закріплених у техніко-юридичних джерелах вимог до суб'єктів права, що здійснюють діяльність щодо поводження з побутовими відходами (тобто є підзаконним нормативно-правовим актом), і, власне, передбачає контроль за такими суб'єктами з позиції того, наскільки здійснювана ними діяльність узгоджується із існуючими стандартами (тобто реалізується із залученням актив-дій). На цю обставину ми, безперечно, маємо зважати при подальшому проведенні нашого дослідження інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Проведений аналіз підходів до визначення як загальних, так і спеціальних (екологічних) форм і методів державного управління доводить те, що запропоновані підходи не задовольняють потреб нашого дослідження, адже вони не відображають реального спектру інструментів діяльності публічної адміністрації, які використовуються у сфері управління побутовими відходами в Україні. Саме тому ми пропонуємо використати підхід до системи інструментів діяльності публічної адміністрації, запропонований Р. С. Мельником [180, с. 188].

Розпочати аналіз інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні ми пропонуємо із такого інструменту її діяльності, як видання нормативно-правових актів. Говорячи про цей інструмент діяльності публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами, варто зазначити, що суб'єкти публічної адміністрації, які залучені до управління побутовими відходами, мають компетенцію і повноваження приймати саме підзаконні нормативно-правові акти. Інакше кажучи, їх нормотворчість є похідною від положень, які закріплені у Конституції України та законах України, насамперед положень спеціального Закону України «Про відходи». Аналізуючи у підрозділі 2.3 цієї роботи джерела екоресурсного права України, ми можемо зазначити, що кількість підзаконних нормативно-правових актів у сфері управління побутовими відходами є значною. Підзаконні нормативно-правові акти, які створені суб'єктами публічної адміністрації України, мають розгалужений характер і становлять більшість із тих юридичних актів, які регулюють порядок реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами. Загальними характеристиками цієї групи джерел екоресурсного права України є те, що норми права, які закріплені у них, носять, як правило, абстрактний характер, тобто розраховані на багаторазове застосування при регулюванні екоресурсних правовідносин. Крім того, вони не тільки розвивають положення базового Закону України «Про відходи», а й часто виходять за межі його нормативного регулювання та стають єдиними нормативно-правовими актами, які регулюють певні аспекти публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Наприклад, йдеться про питання щодо управління державними побутовими відходами як публічним майном, які регулюються у постанові Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [293], або питання про компетенцію та повноваження Міністерства регіонального розвитку та

житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим, які визначаються не положеннями спеціального Закону України «Про відходи» [246], а Положенням про Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим [230].

За суб'єктом видання підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють функцію публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, можна поділити на:

- підзаконні нормативно-правові акти, які створюються органами державної, переважно виконавчої, влади. Йдеться про накази, розпорядження, постанови Кабінету Міністрів України; накази, розпорядження профільних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; накази НКРЕКП; накази, розпорядження місцевих державних адміністрацій, які регулюють окремі аспекти здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні;

- підзаконні нормативно-правові акти органів влади АР Крим. Йдеться про підзаконні нормативно-правові акти (постанови, накази), які спрямовані на регулювання функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами на території АР Крим, видані Верховною Радою Автономної Республіки Крим; Радою міністрів Автономної Республіки Крим, Міністерством регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим, а також Республіканським комітетом Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища;

- підзаконні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування. Йдеться про рішення, розпорядження, які створюються органами місцевого самоврядування області, районну в області, міста, району в місті, сіл, селищ, міст Києва та Севастополя і спрямовані на регулювання функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами на муніципальному рівні.

Варто підкреслити, що видання нормативно-правових актів є також інструментом діяльності публічних адміністрацій у країнах-членах ЄС. Для прикладу пропонуємо взяти законодавство, яке регламентує функцію публічної адміністрації Республіки Фінляндія з управління побутовими відходами. Аналізуючи законодавство, яке спрямовано на регулювання функції публічної адміністрації Республіки Фінляндія з управління побутовими відходами, можна зазначити, те, що суб'єкти публічної адміністрації Фінляндії використовують названий інструмент публічної адміністрації у чіткій відповідності із принципом «ієрархічної піраміди». Інакше кажучи, підзаконні нормативно-правові акти приймаються з метою деталізації тих положень, які містяться у Jätelaki (Закон про відходи Республіки Фінляндія) [450] і жодним чином не суперечать йому. Водночас в Україні, як ми можемо бачити із наведеного раніше, можлива ситуація, коли підзаконні нормативно-правові акти заповнюють прогалини правового регулювання у сфері управління, зокрема побутовими відходами в Україні.

Ще однією особливістю використання нормативно-правових актів як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації країн-членів ЄС у сфері управління побутовими відходами є їх чітка тематична визначеність та відносно невелика кількість. Повертаючись до досвіду Республіки Фінляндія, можна зазначити, що підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують сферу управління відходами у цілому та функцію публічної адміністрації Республіки Фінляндії з управління побутовими відходами зокрема, відносно небагато. Усього підзаконне нормативно-правове регулювання сфери управління відходами у Фінляндії, за даними Міністерства навколишнього середовища цієї країни, складається з сімнадцяти підзаконних нормативно-правових актів, які прийняті у формі постанов Уряду Республіки Фінляндія [437]. При цьому сферу управління побутовими відходами регулює чотири акти. Йдеться про: Government decree on waste (179/2012) (постанова Уряду про відходи) [447]; Government Decree

on waste incineration (151/2013) (постанова уряду про спалювання відходів) [446]; Government Decree concerning the recovery of certain wastes in earth construction (591/2006) (постанова уряду про повторне використання окремих відходів у конструкціях на окремих категоріях земельних ділянок) [444]; Government Decision on the collection and recovery of waste paper (883/1998) (постанова уряду про збирання та утилізацію макулатури) [442].

Водночас в Україні, як ми бачили у підрозділі 2.3 цієї роботи, їх більше тридцяти. Однак така значна кількість підзаконного нормативно-правового регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні не вирішує питання про наявність прогалин у законодавстві та правових колізій у нормативному регулюванні цієї функції публічної адміністрації України. Враховуючи те, що для визначення специфіки нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами ми відвели окремий підрозділ цієї роботи, пропонуємо дослідити специфіку цього інструменту діяльності публічної адміністрації у наступному розділі цієї роботи.

Наступним інструментом діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні є індивідуальні акти. На відміну від підзаконних нормативно-правових актів, які не мають персоніфікованого адресата, індивідуальні акти приймаються суб'єктами публічної адміністрації України щодо конкретної приватної особи у конкретному визначеному законодавством України випадку і мають відповідні правові наслідки саме для цієї приватної особи. У процесі здійснення функції щодо управління побутовими відходами в Україні публічна адміністрація приймає досить багато різновидів індивідуальних актів. Цікавою у цьому контексті є класифікація індивідуальних актів, запропонована Р. С. Мельником. Так, вчений пропонує усю сукупність індивідуальних актів, які створюються публічною адміністрацією, поділити на: сприяючі адміністративні акти;

обтяжуючі адміністративні акти; адміністративні акти, дія яких поширюється на третіх осіб [177, с. 11]. Ця класифікація орієнтована на існуючий у законодавстві Німеччини поділ адміністративних актів. Фактично, цей поділ індивідуальних актів був втілений у *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* (Федеральному законі про адміністративні процедури) [482], який у Німеччині є основним Законом, що регламентує адміністративну процедуру та регулює питання про те, що таке адміністративний акт, за якою процедурою він має бути прийнятий, за яких умов він набуває чинності, яким чином він може бути скасованим тощо. Варто зазначити, що *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* регламентує процедуру прийняття адміністративних актів майже в усіх сферах адміністративного права. Зважаючи на це, не дивно, що *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453], будучи базовим Законом у сфері управління відходами, може прямо відсилати до *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Наприклад, йдеться про таку відсилку до *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* у п. 2 ч. 6 § 53 *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453] у контексті процедури отримання сертифікату компанією з управління відходами. На наш погляд, такий досвід Німеччини корисний, адже існування спеціального Федерального закону про адміністративні процедури звільняє від нормативного переобтяження спеціальне законодавство, зокрема законодавство, що регламентує функцію публічної адміністрації ФРН щодо управління побутовими відходами.

Варто також зазначити те, що *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* адміністративний акт розглядає ширше, ніж він традиційно розглядається в Україні. Так, у § 35 *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* підкреслюється, що адміністративним актом є всяке розпорядження, рішення або інший владний захід, які адміністративний орган приймає для регулювання окремого випадку в сфері публічного права і які мають безпосередню зовнішню юридичну дію [482]. Такий підхід до визначення адміністративного акта у *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* є втіленням ідей О. Майєра, який

розглядав адміністративний акт як «адміністративне судження, яке встановлює в конкретному випадку для приватної особи, що є належним» [448, s. 198]. Таким чином, у розумінні *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* до переліку адміністративних актів ми віднесемо не тільки всі види індивідуальних актів, а й правові приписи, адміністративний договір, акти-дії тощо [482]. У зв'язку із цим цілком логічним є висновок Р. С. Мельника про те, що під адміністративним актом необхідно розуміти усі можливі форми прояву та юридичного закріплення відносин, які регулюються нормами адміністративного права [177, с. 11]. У цьому разі йдеться про те, що адміністративні правовідносини виникають, змінюються та припиняються переважно саме на підставі адміністративного акту. При цьому адміністративний акт має регулятивний характер, який, на відміну від регулятивного характеру нормативно-правового акта, завжди обмежується конкретним випадком [177, с. 216]. На цю обставину ми будемо зважати під час подальшого дослідження індивідуальних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації України.

Говорячи про Україну, варто зазначити, що ідея створення Адміністративно-процедурного кодексу [320], Закону про адміністративну процедуру [26] існує досить тривалий час. Найточніше завдання і суть цього нормативного акта визначив А. М. Школик. Так, вчений зазначає про те, що в цілому йдеться про необхідність: «регламентувати порядок прийняття рішень та вчинення інших дій публічною адміністрацією, до якої відносимо не лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але й інші суб'єкти права, яких держава уповноважила виконати ті чи інші функції публічно-владного характеру» [420, с. 31]. Наразі в Україні не існує аналогу *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Загальним актом, який визначає і процедуру розгляду звернень, і скарг громадян, є Закон України «Про звернення громадян» [321]. Більшість процедурних питань діяльності органів виконавчої влади України, органів місцевого самоврядування, як влучно

зазначає А. М. Школик, вирішується за рахунок підзаконних нормативно-правових актів [420, с. 32]. Це ж саме стосується регламентації процедури прийняття індивідуальних актів у межах реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, що переконливо підтверджується широким переліком підзаконних нормативно-правових актів, наведених у підрозділі 2.3 цієї роботи, які регулюють різноманітні процедури надання приватним особам індивідуальних актів суб'єктами публічної адміністрації, залученими до управління побутовими відходами в Україні.

Говорячи про сферу управління побутовими відходами в Україні, до індивідуальних актів, які надаються публічною адміністрацією в межах реалізації її функції щодо управління побутовими відходами в Україні, ми віднесемо такі рішення: про видачу ліцензії на перероблення побутових відходів; про видачу ліцензії на захоронення побутових відходів; про переоформлення або відмову у видачі названих раніше ліцензій; про надання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; про видачу атестату виробництва; про притягнення до адміністративної відповідальності особи за правопорушення у сфері управління побутовими відходами тощо.

Оскільки наступний підрозділ нашої роботи присвячений аналізу індивідуальних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації України, а підрозділ 4.3 – адміністративній відповідальності у механізмі управління побутовими відходами, що оформлюється прийняттям індивідуального акта до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, то пропонуємо зупинитися більш детально на аналізі цих видів індивідуальних актів саме у межах відповідних підрозділів цієї роботи.

Не набув широкого застосування у практиці реалізації функції публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами такий інструмент її діяльності, як адміністративні договори.

Варто відзначити те, що саме теорія адміністративного договору в Україні на сьогодні не набула достатньо чітких рис. Основною проблемою у цій частині є розмежування приватноправових (цивільних) та адміністративних договорів. При цьому Президія Вищого господарського суду України у своїх рекомендаціях намагалася розмежувати адміністративні договори та, наприклад, цивільні угоди [252].

У законодавстві України адміністративний договір з'явився через закріплення його у п. 16 ст. 4 КАС України. Так, зазначається, що адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [109].

Конкретними видами адміністративного договору в Україні є: координаційні договори, субординаційні договори, мирові угоди, договори про обмін зобов'язаннями, договори про кооперацію [180, с. 266–268] та ін.

Говорячи про сферу управління побутовими відходами в Україні, необхідно констатувати те, що питання, які б могли бути вирішені за допомогою укладення адміністративних договорів, вирішуються із залученням інших інструментів діяльності публічної адміністрації. Наприклад, питання щодо співпраці Мінрегіону України та Мінекоенерго України з приводу реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року вирішено не на підставі укладення меморандуму про співпрацю між цими суб'єктами публічної адміністрації України, а через

створення Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [352].

Те ж саме стосується Національного плану управління відходами до 2030 року, який реалізується не на основі адміністративного договору, наприклад, між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а на основі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 року № 117-р. «Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року» [279].

Аналогічна ситуація щодо питання про делегування повноважень у сфері управління побутовими відходами в Україні від одного суб'єкта публічної адміністрації України до іншого суб'єкта публічної адміністрації. Наприклад, від місцевої державної адміністрації до органів місцевого самоврядування. Або делегування повноважень у цій сфері від суб'єкта публічної адміністрації до приватної особи суб'єкта із делегованими повноваженнями. У цій частині ми маємо зазначити, що саме делегування повноважень у сфері управління відходами в Україні, у розумінні ст. 23-2 базового Закону України «Про відходи», можливе лише від Мінекоенерго України до органів місцевого самоврядування відповідно до переліку повноважень, визначених у названій статті [246]. Жодного іншого виду делегування повноважень Закон України «Про відходи» не передбачає. При цьому таке делегування повноважень від Мінекоенерго України до органів місцевого самоврядування здійснюється не на підставі підписання адміністративних договорів, а на підставі визначених у п. 12 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» кола делегованих повноважень, які передаються органам місцевого самоврядування щодо поводження з побутовими відходами [330].

На наш погляд, такий підхід законодавства України про відходи до визначення ролі й місця адміністративного договору у сфері управління

побутовими відходами в Україні не відповідає його реальній вазі та призначенню у реалізації цієї функції публічної адміністрації України.

Ми переконані у тому, що саме адміністративний договір має стати центральним інструментом щодо визначення основ співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у частині реалізації публічної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, зокрема Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, Національного та регіональних планів управління відходами до 2030 року тощо. Адже на сьогодні і Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року, і заходи із її реалізації спрямовані на залучення до її втілення у життя переважно органів виконавчої влади України. Це можна, зокрема, побачити із Положення про Координаційну раду з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [352]. У названому Положенні про орган, який позиціонується як єдиний орган управління відходами в Україні [352], передбачається, що до здійснення заходів із реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року має бути залучений за згодою Виконавчий директор Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» [352]. На наш погляд, такий підхід до залучення органів місцевого самоврядування України до публічного адміністрування сферою управління, зокрема побутовими відходами, є помилковим. Адже саме вони виконують більшість завдань із публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. При цьому органи місцевого самоврядування адміністративно не підпорядковані виконавчій гілці влади України. Тому з метою ефективного виконання Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, зокрема в частині управління побутовими відходами в Україні, ми пропонуємо укласти меморандуми про співпрацю щодо реалізації названої Національної стратегії між Урядом

України в особі Мінрегіону України та органами місцевого самоврядування України.

Наступним напрямом використання адміністративних договорів як інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні можуть бути адміністративні договори щодо делегування окремих завдань публічної адміністрації України із управління побутовими відходами: а) іншим суб'єктам публічної адміністрації; б) приватним особам суб'єктам із делегованими повноваженнями.

Ще однією сферою, яку б можна було врегулювати за допомогою адміністративних договорів, є співпраця інститутів громадянського суспільства із суб'єктами публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Наприклад, можна було б укласти меморандуми про співпрацю Уряду України в особі Мінрегіону України та громадських організацій, які опікуються окремими питаннями, пов'язаними із управлінням побутовими відходами в Україні. Крім того, такі меморандуми могли б бути реалізовані на муніципальному рівні між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства тощо.

Ці та інші форми використання адміністративного договору як інструменту діяльності публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами в Україні, випадки, у яких їх можна використовувати суб'єктам публічної адміністрації необхідно визначити у базовому Законі України «Про відходи». При цьому, аби не переобтяжувати нормативний матеріал цього Закону України, ми пропонуємо за аналогією із *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* визначити у Законі України «Про відходи» лише випадки застосування адміністративних договорів у сфері управління побутовими відходами в Україні. Саму ж процедуру використання цього інструменту діяльності публічної адміністрації має визначати або Адміністративно-процедурний кодекс, або Закон про адміністративну

процедуру. Адже у Німеччині окремі аспекти використання цього інструменту публічної адміністрації визначено у §§ 54-61 *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* [482]. Доцільно цей досвід Німеччини, на наш погляд, впровадити в Україні.

Ще одним інструментом діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні є плани. Говорячи про сферу управління побутовими відходами в Україні, можна відзначити те, що планування має бути неодмінною складовою функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Без планування реалізація цієї функції публічної адміністрації набуває безсистемного, хаотичного вигляду.

При цьому планування роботи із публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та країнах-членах ЄС, наприклад у Німеччині, суттєво відрізняється. Справа полягає у тому, що у Німеччині процес планування роботи із публічного адміністрування сферою управління, зокрема, побутовими відходами має логічний, послідовний характер. Так, у Німеччині, на федеральному рівні, наприклад, прийнята *The Waste Prevention Programme of the German Government with the Involvement of the Federal Länder* [487]. Вона деталізована у стратегіях управління муніципальними відходами на рівні федеральних земель, наприклад, у муніципальній стратегії управління відходами Федеральної землі Берлін. На підставі цих муніципальних стратегій створюються плани муніципального управління відходами на певний строк. За наслідками реалізації плану складається звіт про реалізацію плану муніципального управління відходами [457, р.31]. Таким чином, у Німеччині існує логічний ланцюг реалізації цієї програми управління побутовими відходами, який включає послідовне застосування: а) програми управління відходами; б) муніципальних стратегій; в) планів муніципального управління відходами; г) звітів про виконання муніципальних планів.

Що ж існує в Україні в цій частині? Базовий Закон України «Про відходи» говорить про повноваження суб'єктів публічної адміністрації України щодо розробки і реалізації: а) загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами (п. «б» ст.18); програми поводження з відходами АР Крим (п. «г» ст. 19); регіональних і місцевих програм поводження з відходами (п. «в» ст. 20); обласних (міст Києва та Севастополя) програм поводження з відходами [246]. Водночас Мінрегіон України відповідно до п. «а» ст. 25 Закону України «Про відходи» забезпечує розроблення державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами. Крім того, відповідно до п. «д» ст. 25 цього ж Закону України до переліку повноважень Мінрегіону України входить погодження республіканських Автономної Республіки Крим, обласних (міст Києва та Севастополя) програм у сфері поводження з побутовими відходами [246].

Водночас вимоги законодавства щодо створення програм поводження з відходами України та практика фактичного створення програм поводження з відходами йдуть різними шляхами. Справа полягає у тому, що в Україні тривалий час не було програмного документу, який би визначав цілі та напрямки розвитку сфери управління відходами в Україні на загальнодержавному рівні. У зв'язку із цим, попри певний перелік зауважень до Національної стратегії управління відходами до 2030 року [347], прийняття Кабінетом Міністрів України цього документу є все ж таки позитивним явищем. Крім того, позитивним явищем є прийняття Національного плану управління відходами до 2030 року [279], який визначив певні реальні кроки із втілення завдань Національної стратегії управління відходами до 2030 року.

Варто відзначити те, що попри тривалу відсутність загальнодержавного програмного документу, присвяченого управлінню відходами у цілому і побутовими відходами зокрема, на республіканському та муніципальному

рівнях створювалися і створюються програми поводження з твердими побутовими відходами [360]. Ці програми поводження з твердими побутовими відходами фактично є планами публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на певний строк на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або відповідної територіальної громади. Вони, як правило, не визначали принципово нових стратегічних цілей республіканського та муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, не підіймали їх на якісно новий рівень. Водночас муніципальні стратегії управління відходами у Німеччині ставлять нові, амбітні цілі із муніципального управління, зокрема, побутовими відходами. Наприклад, до 2020 року переробляти усі муніципальні побутові відходи, які утворюються на території відповідної Федеральної землі, зниження викиду біо-газу із не відновлюваних побутових відходів, поліпшення якості заходів із попередження утворення, зокрема, побутових відходів тощо [457]. У зв'язку із цим муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині постійно підіймається на якісно новий рівень.

Важливим недоліком програм управління побутовими відходами в Україні на загальнодержавному, республіканському і муніципальних рівнях є те, що вони є одночасно і стратегіями, так як визначають стратегічні цілі управління відходами, і планами, адже вони визначають заходи та строки досягнення відповідних стратегічних цілей, і у певній мірі звітами, адже вони окреслюють передбачувані результати. На наш погляд, необхідно роз'єднати всі ці складові програм поводження з відходами, у зв'язку із чим збільшиться їх цінність і результативність. Ми вважаємо, що має бути загальнодержавна стратегія (програма) управління відходами, яка визначатиме загальнодержавні цілі та напрямки управління відходами. Мінрегіоном України спільно із органами влади АР Крим та органами місцевого

самоврядування повинна бути розроблена Національна програму попередження утворення побутових відходів на 2019-2024 роки. Детально про цю програму ми вже говорили у підрозділі 3.3. цієї роботи. Мають бути запроваджені муніципальні стратегії управління відходами на рівні областей, районів, міст, міст Києва та Севастополя, районів у містах, сіл, селищ. Вони мають створюватися із врахуванням стратегій і програм вищого рівня. Це забезпечить єдність цілей і завдань з управління, зокрема, побутовими відходами на загальнодержавному, республіканському та муніципальному рівнях. Водночас республіканські та муніципальні стратегії мають обов'язково розширювати перелік цілей із урахуванням реальних потреб із управління побутовими відходами на рівні відповідних адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад. Названі стратегії мають втілюватися у планах управління побутовими відходами на: загальнодержавному, республіканському та муніципальних рівнях. За наслідками реалізації названих планів мають складатися щорічні та підсумкові звіти, які мають відображати показники реалізації планів відповідних рівнів.

При цьому відповідні інструменти програмування та планування роботи із публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на загальнодержавному, республіканському та муніципальному рівнях мають знайти свого відображення у спеціальному Законі України «Про відходи».

Наступною групою інструментів публічної адміністрації України із управління побутовими відходами є фактичні дії. Вони знаходять своєї конкретизації у таких інструментах діяльності публічної адміністрації, як наприклад, акти-дії та інформаційні акти. Оскільки, ми присвятили окремий підрозділ цієї роботи дослідженню актів-дій та інформаційних актів як елементів механізму управління побутовими відходами, то у цьому підрозділі ми визначимо лише загальні риси цієї групи інструментів

діяльності публічної адміністрації України з управління побутовими відходами.

Приставаючи до загального аналізу такої групи інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами як акти-дії, варто відзначити, по-перше, те, що їх системний аналіз, крім праць Р. С. Мельника, майже не здійснювався [178, с.255]. Власне, у спеціальних дослідженнях інструментів діяльності публічної адміністрації, наприклад у праці І. В. Патерило [222], існують відсилки до все тих же фундаментальних досліджень Р. С. Мельника.

Говорячи про сферу управління побутовими відходами в Україні, маємо відзначити те, що акти-дії широко представлені у цій сфері. Мова йде про: 1) державний облік побутових відходів; 2) паспортизацію побутових відходів; 3) ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; 4) ведення реєстру місць видалення відходів; 5) моніторинг місць утворення, зберігання і видалення відходів; 6) контроль у сфері управління побутовими відходами тощо.

Наступною підгрупою фактичних дій як інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами є інформаційні акти суб'єктів публічної адміністрації. Спеціальний Закон України «Про відходи» у ст. 30 закріпив обов'язок, адресований до Мінекоенерго України та ліквідованій на сьогодні Державній санітарно-епідеміологічній службі України забезпечувати інших суб'єктів публічної адміністрації України та приватних осіб інформацією про розташування місць чи об'єктів зберігання і видалення відходів, їх вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини [246]. Аналогічний підхід до інформування населення закріплений у ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [335]. Таким чином, напрямок інформування населення у сфері управління відходами в Україні лише один, а зокрема, інформування про розташування місць чи

об'єктів зберігання і видалення відходів, їх вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини. Принципово інший підхід до тематики інформаційних актів існує у Німеччині. Інформаційні акти тут є не тільки інструментами діяльності органів виконавчої влади, але й інших суб'єктів публічної адміністрації. Крім того, суттєво відрізняється і тематика інформаційних актів. Вона передбачає не тільки надання інформації про розташування місць чи об'єктів зберігання і видалення відходів, а також їх вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини, а й іншу тематику надання інформації. Йдеться про інформацію щодо заходів з попередження утворення, зокрема, побутових відходів. При цьому цю інформацію надають не органи державної влади, а комунальні підприємства та суб'єкти із делегованими повноваженнями, які здійснюють управління муніципальним побутовими відходами. Так, наприклад, у коло обов'язків Berliner Stadtreinigungsbetriebe входить надання консультацій приватним особам щодо попередження утворення побутових відходів [457, р.34]. Детальніше про цей досвід Німеччини ми пропонуємо поговорити у підрозділі 4.4 цієї роботи.

Не можна у межах цього дослідження не згадати про ще одну групу інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні, а зокрема про приватноправові інструменти [224, с.198, 207, 271-272, 360] або адміністративні акти у приватноправовій формі [177, с.253]. Як справедливо зазначає Р. С. Мельник: «Цей вид адміністративного акта є найбільш нетиповим для вітчизняної науки адміністративного права, особливо для тих її представників, які відстоюють виключно управлінську концепцію адміністративного права. Однак сучасне життя свідчить про те, що публічна адміністрація у своїй діяльності досить часто вдається саме до таких форм діяльності, не вбачаючи у цьому нічого дискредитуючого для себе» [177, с.253].

Якщо говорити про сферу управління побутовими відходами в Україні, то такими приватноправовими інструментами діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами будуть створення профільних комунальних та державних підприємств, укладення приватноправових договорів, наприклад, на оренду полігону твердих побутових відходів тощо.

4.2 Підзаконне нормативне та індивідуальне регулювання як елемент механізму управління побутовими відходами

У попередньому розділі цієї роботи ми дали загальну характеристику підзаконним нормативно-правовим актам як інструменту діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. У цьому підрозділі ми пропонуємо конкретніше дослідити цей інструмент управління побутовими відходами в Україні.

Говорячи про підзаконні нормативно-правові акти як інструмент діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні, необхідно звернути увагу на наступні його особливості.

По-перше, підзаконні нормативно-правові акти складають більшість джерел екоресурсного права України. Аналізуючи систему джерел екоресурсного права України у підрозділі 2.3 цієї роботи ми звертали увагу на те, що саме підзаконні нормативно-правові акти є основною за кількістю групою джерел екоресурсного права України.

По-друге, разом із Законами України вони складають юридичну основу публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, адже встановлюють права та обов'язки, а також порядок їх реалізації суб'єктами екоресурсних відносин.

По-третє, підзаконні-нормативно-правові акти, які регламентують функцію з управління побутовими відходами в Україні є результатом

нормотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до управління побутовими відходами в Україні. При цьому ми маємо розмежовувати підзаконні нормативно-правові акти суб'єктів публічної влади, які здійснюють загально-регулятивний та організуючий вплив на сферу управління побутовими відходами в Україні, наприклад, підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України, Ради національної безпеки й оборони України та підзаконні нормативно-правові акти суб'єктів публічної адміністрації, які безпосередньо залучені до управління побутовими відходами в Україні, наприклад, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти профільних міністерств (Мінрегіону України, Мінекоенерго України, МОЗ України); нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій; нормативно-правові акти Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг; нормативно-правові акти органів влади АР Крим; нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

По-четверте, підзаконні нормативно-правові акти деталізують увесь перелік повноважень суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Інакше кажучи, вони визначають порядок реалізації майже усього спектру повноважень публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами.

По-п'яте, нормативно-правові акти, які використовуються як інструмент публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, можуть бути як зовнішнього спрямування, тобто ті, які регулюють відносини суб'єкта публічного адміністрування з приватними особами та інститутами громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні, так і внутрішнього спрямування, тобто ті,

які регулюють внутрішньоорганізаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, залучених до управління побутовими відходами.

По-шосте, особливістю нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами є те, що вони охоплюють значно ширше коло питань ніж ті, які визначені у законах України, а зокрема у спеціальному Законі України «Про відходи» [246]. Наприклад, вони регулюють окремі аспекти управління відходами як публічним майном [293], визначають компетенцію та повноваження окремих суб'єктів публічної адміністрації, повноваження яких не визначені у спеціальному Законі України «Про відходи» [208, 230] тощо.

Стаття 35-1 базового Закону України «Про відходи» [246] містить загальне положення, яке частково визначає перелік видів підзаконних нормативно-правових актів як інструментів управління побутовими відходами в Україні. Так, зазначається те, що поводження з побутовими відходами здійснюється відповідно до державних норм, стандартів і правил [246]. Таким чином, можна виділити наступні види підзаконних нормативно-правових актів, які використовуються публічною адміністрацією як інструмент управління побутовими відходами: 1) державні норми; 2) стандарти; 3) правила.

Однак запропонований у названій статті Закону України «Про відходи» підхід не розкриває всього арсеналу підзаконних нормативно-правових актів, які використовує публічна адміністрація як інструмент публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Тому ми пропонуємо дещо інший підхід. На наш погляд, необхідно поділити підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють функцію публічної адміністрації з управління побутовими відходами, за ознакою їх дії у просторі на:

- загальнодержавні підзаконні нормативно-правові акти;
- республіканські підзаконні нормативно-правові акти;

- муніципальні підзаконні нормативно-правові акти.

У цьому разі базовий рівень підзаконного нормативно-правового регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами утворюють загальнодержавні підзаконні нормативно-правові акти, які присвячені регулюванню сфери управління побутовими відходами в Україні. На території АР Крим перелік загальнодержавних підзаконних нормативно-правових актів доповнюється республіканськими та муніципальними підзаконними нормативно-правовими актами, які визначають специфіку публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на рівні АР Крим. На муніципальному рівні поряд із загальнодержавними нормативно-правовими актами публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами регламентується також муніципальними нормативно-правовими актами.

Розглянемо кожну із цих груп підзаконних нормативно-правових актів окремо.

Загальнодержавні підзаконні нормативно-правові акти як інструменти публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні об'єднують досить значну за об'ємом та різноманітну за своїм тематичним призначенням групу підзаконних нормативно-правових актів. До цієї групи належать підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які мають своє зовнішнє оформлення у постановах, наказах та розпорядженнях Уряду України. Тематично вони спрямовані на регулювання діяльності суб'єктів, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні, та на управління побутовими відходами як публічним майном.

До першої підгрупи ми віднесемо широкий перелік юридичних актів Кабінету Міністрів України, спрямованих на: 1) затвердження загальнодержавних програм та планів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами [279, 347]; 2) встановлення механізму подання декларації про відходи [295]; 3) порядок ведення державного обліку

та паспортизації відходів [289]; 4) порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля [289]; 5) організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» [333].

До другої підгрупи ми віднесемо юридичні акти Кабінету Міністрів України, спрямовані на: 1) затвердження порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів [293]; 2) затвердження порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів [300]; 3) затвердження правил надання послуг з вивезення побутових відходів [304]; 4) затвердження критеріїв, за якими оцінюються ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, галузі поховання і сфері вивезення побутових відходів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [264].

Маємо звернути увагу на те, що фактично кожен із названого переліку заходів, які зовні оформлюються у підзаконні нормативно-правові акти, є окремим інструментом, який використовує Кабінет Міністрів України для публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Наступний рівень загальнодержавних підзаконних нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні – це підзаконні нормативно-правові акти, які видаються у межах компетенції профільними міністерствами (Мінрегіон України, Мінекоенерго України, МОЗ України). Вони отримують своє зовнішнє оформлення, як правило, у наказах профільних міністерств. При цьому значна частина таких юридичних актів була прийнята Міністерством з питань житлово-комунального господарства України, яке є попередником Мінрегіону України. Як і у попередній групі

підзаконних нормативно-правових актів загальнонаціонального рівня, можна провести диференціацію цієї групи юридичних актів на: а) ті, які регулюють діяльність суб'єктів права, що здійснюють операції з побутовими відходами в Україні та б) ті, які регулюють управління побутовими відходами як публічним майном.

До першої підгрупи ми віднесемо підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на: 1) порядок ремонту та утримання об'єктів міського благоустрою населення [338]; 2) порядок конкурсного відбору підприємств з утримання об'єктів благоустрою населення [231]; 3) затвердження методики розроблення оцінки впливу на навколишнє середовище для об'єктів поводження з твердими побутовими відходами [270]; 4) затвердження рекомендацій щодо підготовки місцевих програм поводження з твердими побутовими відходами [313]; 5) затвердження рекомендацій із розроблення схем санітарної очистки населених пунктів [312]; 6) затвердження методичних рекомендацій з впровадження системи моніторингу у сфері поводження з твердими побутовими відходами [277]; 7) затвердження методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологічного поводження з побутовими відходами [276] тощо.

До другої підгрупи ми віднесемо підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на: 1) затвердження методики роздільного збирання, перевезення та утилізації побутових відходів [269]; 2) затвердження рекомендацій з удосконалення експлуатації діючих полігонів та звалищ твердих побутових відходів [311]; 3) затвердження правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів [303]; 4) затвердження методики роздільного збирання, перевезення та утилізації побутових відходів [273] тощо.

Окрему групу утворюють підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади України. Порівняно із попередньою групою таких актів відносно небагато. Наприклад, можна говорити про Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04 серпня 2018 року № 656 [337],

яким визначено порядок видачі та оформлення свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів або державні санітарні правила та норми, які хоча і затверджені постановою головного державного санітарного лікаря України, однак були розроблені Головним санітарно-епідеміологічним управлінням [337].

Окрему групу підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні становлять постанови та роз'яснення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг. Тематично ці нормативно-правові акти спрямовані на:

- 1) затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів [267];
- 2) затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів [268];
- 3) затвердження порядку формування тарифу на послугу із захоронення побутових відходів [301];
- 4) затвердження порядку формування та схвалення інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері перероблення побутових відходів [299];
- 5) затвердження порядку формування, схвалення інвестиційних програм та/або інвестиційних планів суб'єктів господарювання у сфері захоронення побутових відходів [302];
- 6) затвердження процедури встановлення тарифу на послугу із захоронення побутових відходів [310];
- 7) затвердження порядку формування тарифу на послугу із захоронення побутових відходів [310].

Враховуючи те, що регулювання стандартизації операцій з побутовими відходами в Україні здійснюється на загальнодержавному рівні, до цієї групи інструментів діяльності публічної адміністрації ми також віднесемо стандарти, які є технічно-юридичними джерелами та розроблені спеціалізованим Державним підприємством «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості», яке утворено постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2003 року

№ 1337 [353]. Цим державним підприємством створено низку державних стандартів, які безпосередньо стосуються сфери управління побутовими відходами в Україні. Йдеться про: 1) ДСТУ 2195–99 Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу; 2) ДСТУ 3910–99 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок найменування відходів за генетичним принципом і віднесення їх до класифікаційних категорій; 3) ДСТУ 3911–99 Поводження з відходами. Виявлення відходів і подання інформаційних даних про відходи. Загальні вимоги; 4) ДСТУ 2731–94 Порядок збирання, зберігання і перероблення відходів [81, 82, 83, 84].

До загальнодержавних техніко-юридичних актів ми також віднесемо державні будівельні норми, які розроблені ЗАТ «Український науково-дослідний інститут прогресивних технологій у комунальному господарстві» на замовлення Мінрегіону України. Оскільки вони є обов'язковими при проектуванні та будівництві об'єктів поводження, зокрема, з побутовими відходами на всій території України, ми також вважаємо їх інструментами діяльності публічної адміністрації України. У цьому разі йдеться про: 1) ДБН. Б.2.5-5:2011 «Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій. Благоустрій територій» [64]; 2) ДБН. В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування» [65]; 3) ГБН. В.2.2-35077234-001:2011 «Будинки і споруди. Підприємства сортування та перероблення твердих побутових відходів. Вимоги до технологічного проектування» [50] та ін.

Окрему групу підзаконних нормативно-правових актів, як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами, утворюють підзаконні нормативно-правові акти органів влади АР Крим. При цьому ми маємо зважати на те, що на території АР Крим здійснюється державне, республіканське та муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами. Враховуючи це, підзаконні нормативно-правові акти АР Крим будуть лише одним із видів

підзаконних нормативно-правових актів, які визначають порядок здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами на території АР Крим. Зважаючи на те, що на сьогодні органи влади АР Крим не здійснюють свої повноваження в межах публічної адміністрації України, то інформація про прийняті ними підзаконні нормативно-правові акти є досить обмеженою. Водночас до переліку підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності органів влади АР Крим можна віднести, наприклад, Програму поводження з відходами в Автономній Республіці Крим на 2014–2017 роки, затверджену постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 25 грудня 2013 року [360].

На рівні областей, районів, міст, районів у містах, міст Києва і Севастополя до переліку підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації можна віднести юридичні акти, спрямовані на публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами, які у межах визначеної законодавством України компетенції видають місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідних рівнів. При цьому місцеві державні адміністрації видають, як правило, акти внутрішньоуправлінського спрямування. Наприклад, Розпорядження Голови Сумської обласної державної адміністрації від 29 квітня 2013 року № 169–ОД «Про затвердження Положення про управління житлово-комунального господарства Сумської обласної державної адміністрації» [286].

Органи ж місцевого самоврядування, як правило, приймають програми поводження з твердими побутовими відходами, які фактично є основними документами, що визначають мету, цілі, завдання, строки та основних виконавців заходів із управління побутовими відходами на муніципальному рівні. Як приклад можемо навести Рішення Іванівської селищної ради від 22 лютого 2018 року № 66, якою затверджена «Програма поводження з твердими побутовими відходами на 2018–2020 роки» [358].

Окресливши групу підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації України, доцільно звернутися до досвіду країн-членів ЄС і подивитися, як у них використовують цей інструмент діяльності публічної адміністрації. Ми пропонуємо звернутися до досвіду Німеччини, адже законодавство цієї країни про відходи побудовано у чіткій відповідності із вимогами Директив ЄС, які присвячені управлінню відходами.

У Німеччині нормативне регулювання управління відходами у цілому та побутовими відходами зокрема здійснюється на трьох рівнях: 1) законодавство ЄС; 2) федеральне законодавство; 3) законодавство окремих федеральних земель.

Підзаконні нормативно-правові акти як інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері управління відходами присутні на федеральному рівні та на рівні федеральних земель. При цьому усе законодавство Німеччини про відходи має єдину мету, яка простежується в усіх юридичних актах, наприклад, як у *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453], так і у муніципальних підзаконних нормативно-правових актах *the Hazardous Waste Ordinance* (постанова про небезпечні відходи) [457, р. 12], прийняту на рівні федеральної землі Берлін. Йдеться про ідею економіки замкнутого циклу, яка деталізується у наступних завданнях: 1) запобіганні утворення відходів, у тому числі побутових; 2) ефективному використанні ресурсного потенціалу відходів, у тому числі побутових відходів; 3) екологічно безпечному вилученні цінних матеріалів із відходів, у тому числі з побутових. На жаль, в Україні, ця ідея системно не втілена ні у Законі України «Про відходи», ні у підзаконних нормативно-правових актах, ні у програмних документах загальнодержавного, республіканського та муніципального рівнів. У зв'язку із цим система підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації України у

сфері управління побутовими відходами являє собою розрізнену сукупність інструментів, які не мають спільної ідейної основи.

Повертаючись до підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами у Німеччині, варто зазначити те, що вони чітко та послідовно розвивають положення як федеральних законів, так і законів федеральних земель. Інакше кажучи, підзаконні нормативно-правові акти в цій сфері у Німеччині не заповнюють правові прогалини, а розвивають загальні положення, які визначені на рівні федеральних законів та законів федеральних земель. Так, на федеральному рівні у Німеччині центральним нормативно правовим актом є Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Для розвитку його положень Федеральне Міністерство охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини як представник Федерального уряду прийняв чотирнадцять підзаконних нормативно-правових актів (постанов), які деталізували положення Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Ми детально зупинялися на їх переліку у підрозділі 2.3 цієї роботи. Однак вони дають лише поверхове уявлення про підзаконне нормативно-правове регулювання як інструмент діяльності публічної адміністрації у Німеччині. Із наведеного можна зробити лише декілька проміжних, проте важливих висновків: 1) підзаконні нормативно-правові акти як інструменти діяльності публічної адміністрації Німеччини у сфері управління відходами розвивають положення Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Фактично щодо управління кожним окремим видом відходів на федеральному рівні у Німеччині існує два основних правових джерела: а) Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) та б) постанова Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини як профільного міністерства щодо окремої категорії відходів, за незначним виключенням; 2) на федеральному рівні у Німеччині існує чітка галузева спеціалізація суб'єктів публічної

адміністрації. Йдеться про те, що підзаконні нормативно-правові акти як інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері управління відходами у Німеччині використовує виключно один орган – Федеральне Міністерство охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини. Тобто, у сферу підзаконного нормативно-правового регулювання управління відходами у Німеччині не втручається жоден інший суб'єкт публічної адміністрації федерального рівня. Тут, наприклад, відсутні постанови Федерального уряду ФРН з будь-якого питання, пов'язаного з управління відходами та будь-які акти інших міністерств, які б визначали управління будь-яким видом відходів тощо. Тобто, підзаконне нормативно-правове регулювання управління відходами є виключною компетенцією Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини. Цим, власне, підзаконне нормативно-правове регулювання управління відходами у Німеччині суттєво відрізняється від підзаконного нормативно-правового регулювання управління відходами в Україні, де поряд із актами профільного міністерства – Мінрегіону України – існує ціла низка актів Кабінету Міністрів України, Мінекоенерго України, МОЗ України та інших суб'єктів публічної адміністрації України; 3) підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють управління окремими видами відходів у Німеччині, є самодостатніми. Інакше кажучи, вони комплексно визначають правове регулювання окремим видом відходів і не потребують додатково залучення інших підзаконних нормативно-правових актів до регулювання управління окремими видами відходів.

Для того, щоб отримати глибше уявлення про специфіку підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації Німеччини у сфері управління відходами, і побутовими відходами зокрема, ми пропонуємо проаналізувати зміст хоча б однієї постанови Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища,

охорони природи та ядерної безпеки Німеччини, яка стосується певного виду побутових відходів. Наприклад, можемо взяти *Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz* [468] (постанова про вимоги щодо відновлення та утилізації відходів деревини) від 15 серпня 2002 року). Структурно цей документ складається із тринадцяти параграфів та шести додатків: § 1 – присвячений обсягу регулювання цієї постанови, тобто, фактично, визначено коло питань, які нею врегульовані. Якщо говорити більш детально, то йдеться про переробку, енергетичне відновлення (використання у енергоресурсу) та утилізацію відходів з деревини; § 2 – присвячений визначенню термінів і понять. Тут надається дефініції таких категорій, як: «старі дерева»; «промислова деревина»; «утилізація відходів з деревини» тощо; § 3 – визначає вимоги до переробки цієї категорії відходів; § 4 – встановлює вимоги щодо якості процесу переробки відходів з деревини; § 5 – закріплює вимогу щодо роздільної переробки окремих видів відходів з деревини; § 6 – встановлює вимоги щодо контролю за процесом переробки відходів з деревини та вимоги до отриманого у результаті такої переробки продукту; § 7 – закріплює вимоги щодо контролю за якістю відходів деревини як енергоносія; § 8 – формує вимоги до ринку відходів з деревини; § 9 – визначає порядок утилізації не відновлюваних відходів з деревини; § 10 – встановлює коло обов’язків виробників і власників відходів з деревини; § 11 – закріплює вимоги щодо маркування та інформування про тип, вид відходів з деревини; § 12 – встановлює вимоги щодо ведення журналу операцій з відходами з деревини; § 13 – визначає перелік адміністративних правопорушень у цій сфері [468]. Як ми зазначали, до цієї постанови існує шість додатків: Додаток I (до § 3 (1)) Процес утилізації відходів деревини; Додаток II (до § 3 (1)) Обмеження для дерев’яних стружок для виробництва матеріалів з деревини; Додаток III (до § 5 (1)) Сорткування відходів з дерева; Додаток IV (до § 6) Технічні умови для аналізу тріски та тріски для виробництва матеріалів з деревини; Додаток V (до § 7) Експертиза відходів з

деревини для відновлення енергії; Додаток VI (до § 11) Накладні для відходів з деревини [468].

Проведення такого розгорнутого аналізу названої постанови дає можливість зробити нам ще декілька важливих висновків щодо підзаконних нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління відходами у Німеччині. По-перше, підзаконні нормативно-правові акти пов'язані із Федеральними законами ФРН не тільки як із актами вищої юридичної сили, які займають вище становище у системі нормативно-правових актів ФРН, а й пов'язані з ними насамперед ідейно. Тобто, підзаконні нормативно-правові акти продовжують ті ідеї, які закладені у Федеральних законах ФРН. У цьому конкретному випадку *Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz* продовжує ідею економіки замкненого циклу, яка комплексно втілена у *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)*. На жаль, в Україні така системна та ідейна єдність законів України та підзаконних нормативно-правових актів простежується не завжди. Інакше кажучи, підзаконні нормативно-правові акти нібито існують окремо від законів України. Так, постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 року № 683, якою затверджені Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів [268], не узгоджується з положеннями ст. 17 спеціального Закону України «Про відходи» [246]. Адже цей Закон України не передбачає отримання суб'єктами господарської діяльності спеціальної ліцензії на операції з переробки побутових відходів. По-друге, аналіз змісту *Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz* дає змогу говорити про комплексність регулювання цією постановою управління відходами деревини у Німеччині. Тобто, в ній закріплені: а) завдання щодо комплексного впровадження ідеї економіки замкненого циклу щодо управління відходами з деревини у Німеччині; б) чітко визначено коло

суб'єктів правовідносин, які виникають з приводу управління відходами з деревини, їхні права та обов'язки; в) коректно визначені стандарти, правила та вимоги, згідно з якими мають перероблятися відходи з деревини; г) врегульовані вимоги щодо ліцензування діяльності суб'єктів господарювання у сфері управління відходами з деревини, а також встановлено їхній обов'язок із обліку та звітності за здійснення операцій з відходами деревини; д) врегульоване навіть питання про адміністративну відповідальність за правопорушення у цій сфері тощо. Якщо порівняти за цією ознакою нормативне регулювання управління відходами з деревини у Німеччині та Україні, то можна зазначити, що в Україні відсутня така комплексність та компактність правового регулювання. Натомість існує величезна, розрізнена та не деталізована система юридичних актів, у яких непорядковано розміщені правові норми, які визначають окремі аспекти управління відповідними відходами.

Аналіз підзаконних нормативних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації Німеччини у сфері управління відходами є неповним без аналізу муніципального підзаконного регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. До цієї групи ми віднесемо низку підзаконних нормативно-правових актів, які створюються для розвитку законів федеральних земель. Для прикладу пропонуємо звернутися до досвіду підзаконного нормативно-правового регулювання муніципального управління відходами Федеративної землі Берлін. Доцільно відзначити те, що модель муніципального управління відходами, зокрема побутовими, у Федеральній землі Берлін вважається найкращою у Німеччині та однією із найкращих у Європі. Отже, на рівні Федеральної землі Берлін прийнятий Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439]. Незважаючи на те, що це нібито закон нижчого порівняно з Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) рівня, широта кола питань, яке він регулює, є досить значним. Так, цим

Законом Федеральної землі Берлін, крім вирішення основних завдань економіки замкненого циклу, врегульовано, наприклад: § 30 планування управління муніципальними відходами; § 32 участь громадськості у створенні планів управління відходами; § 43 вимоги до полігонів; § 53 статус колекторів, перевізників, дилерів та брокерів відходів; § 56 сертифікація поводження з відходами; § 57 вимоги до компаній з утилізації відходів, організацій з технічного моніторингу та управління відходами; § 69 забезпечення штрафів § 70 конфіскація тощо [439]. Отже, можна зробити висновок про те, що Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439] комплексно регулює муніципальне управління, зокрема побутовими відходами на рівні Федеральної землі Берлін. Такий підхід, на наш погляд, є цілком логічним і виправданим, адже, якщо муніципальне публічне адміністрування сферою управління відходами є основною ланкою управління побутовими відходами у межах федеральних земель, то і нормативні акти, які створюються муніципальними органами влади, мають всебічно врегулювати порядок здійснення такого управління, зокрема побутовими відходами. У цьому контексті цілковито протилежною є практика муніципального регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. У переліку актів органів місцевого самоврядування досить важко віднайти бодай один документ, який би додатково, поряд із програмами поводження з твердими побутовими відходами, регулював муніципальне публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Інакше кажучи, все, що необхідно для муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, органи місцевого самоврядування вміщують у відповідні програми поводження з твердими побутовими відходами, які є: і муніципальними стратегіями, і планами з їх реалізації, і статистичним актом, і збіркою норм з муніципального публічного адміністрування сферою управління побутовими

відходами тощо. Очевидно те, що європейські стандарти управління побутовими відходами в Україні мають втілитися передусім на муніципальному рівні, оскільки саме на ньому здійснюється більшість роботи із публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами як у Німеччині, так і в Україні. Саме тому доцільно, аби поряд із програмами муніципального управління побутовими відходами, які мають замінити програми поводження з твердими побутовими відходами, з'явилися й інші муніципальні юридичні акти, які б встановили, з урахуванням муніципальних інтересів, правила управління побутовими відходами на території відповідної територіальної громади. Такі правила можна було б затвердити рішеннями місцевих рад. У них могло б, наприклад, знайти свого регулювання питання про: 1) заходи із породження утворення побутових відходів на рівні відповідної територіальної громади; 2) формування та уточнення планів муніципального управління побутовими відходами; 3) процедуру залучення громадськості до формування муніципальних планів управління побутовими відходами; 4) перелік інформаційних послуг, які мають надати населенню профільні комунальні підприємства з управління побутовими відходами або суб'єкти із делегованими повноваженнями, залучені до управління побутовими відходами; 5) конкретизований порядок управління побутовими відходами як публічним майном тощо.

Окрему групу інструментів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні становлять індивідуальні акти як інструменти діяльності публічної адміністрації. Враховуючи те, що у попередньому підрозділі цієї роботи ми вже визначили загальні риси цього інструменту діяльності публічної адміністрації України, пропонуємо перейти безпосередньо до аналізу окремих різновидів індивідуальних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації України у цій сфері.

Варто зазначити те, що перелік індивідуальних актів, які використовуються публічною адміністрацією України як інструмент

регулювання діяльності суб'єктів права, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні, є значним. До їх найбільш типових видів ми віднесемо: 1) рішення про видачу ліцензії на перероблення побутових відходів; 2) рішення про видачу ліцензії на захоронення побутових відходів; 3) рішення про переоформлення або відмову у видачі названих раніше ліцензій; 4) видача інформаційного акта приватним особам з питань, пов'язаних із управлінням побутовими відходами (відповідь на запит приватної особи щодо впливу об'єкта поводження з побутовими відходами на стан довкілля); 5) притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері управління побутовими відходами тощо. Враховуючи те, що підрозділ 4.3 цієї роботи присвячений адміністративній відповідальності у механізмі управління побутовими відходами, а підрозділ 4.4. присвячений, зокрема, інформаційним актам як елементу механізму управління побутовими відходами, ми пропонуємо зупинитися на індивідуальних актах, які приймаються суб'єктами публічної адміністрації у результаті використання цих інструментів своєї діяльності у сфері управління побутовими відходами у межах названих підрозділів цієї роботи.

Що ж стосується решти індивідуальних актів у сфері управління побутовими відходами в Україні, то ми пропонуємо зупинитися передусім на дозвільних документах, що надаються приватним особам, які здійснюють діяльність, пов'язану із операціями з побутовими відходами. Видача, переоформлення або відмова у видачі цих документів приватній особі оформлюється прийняттям відповідного індивідуального акта.

Спеціальними дозвільними документами, що їх необхідно отримати суб'єкту господарської діяльності, який бажає здійснювати окремі операції з побутовими відходами, є: ліцензія на перероблення побутових відходів та ліцензія на захоронення побутових відходів. Необхідність отримання цих ліцензій суб'єктами господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами, визначена спеціальним Законом України «Про відходи», а також

п. 31 та п. 32 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02 березня 2015 року [327]. Отримати ці ліцензії суб'єкт господарювання може у Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг у порядку, встановленому у постанові Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 року № 467 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів» [267] та постанові Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 року № 683 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів» [268].

Якщо суб'єкт господарювання здійснює не тільки операції з перероблення та захоронення побутових відходів, то перелік індивідуальних актів щодо нього розширюється.

У разі транспортування небезпечних побутових відходів він має отримати: а) від Мінекоенерго України – ліцензію на операції у сфері поводження з небезпечними відходами у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року № 446 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» [265]; б) від Державної служби України з безпеки на транспорті – ліцензію на перевезення пасажирів, перевезення небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним, залізничним, морським та річковим транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом у порядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2015 року № 1168 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів залізничним транспортом» [266]; в) від РСЦ МВС (за місцем здійснення

господарської діяльності) – свідоцтво про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів у порядку, визначеному у Наказі Міністерства внутрішніх справ України від 04 серпня 2018 року № 656 «Порядок видачі та оформлення свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів» [337].

У разі здійснення заходів із утилізації побутових відходів шляхом їх спалювання необхідно отримати від державних підприємств із стандартизації, наприклад, ДП «Київоблстандартметрологія» [80], які діють при Мінекономрозвитку і торгівлі України, атестат виробництва з утилізації та знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції і відповідні додатки до атестату, де визначається перелік продукції, яка може бути утилізованою. Наприклад, йдеться про: 1) тверді побутові відходи; 2) неякісну алкогольну продукцію; 3) відходи пластмас тощо.

Окремо необхідно отримати від Мінекоенерго України дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 року № 302 «Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи» [296].

Крім того, слід здійснити оцінку відповідності (сертифікацію) систем управління. З цією метою мережа державних підприємств, наприклад, згадуване ДП «Київоблстандартметрологія» [80] або ДП «Одесастандартметрологія» [79] та інші видають сертифікат на систему управління якістю, зокрема щодо: збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення, перероблення, видалення (знищення), захоронення безпечних та небезпечних відходів, іншу діяльність, пов'язану з відходами.

Законодавством України можуть бути передбачені й інші дозвільні документи для окремих операцій з побутовими відходами.

При цьому доцільно ще раз звернути увагу на те, що базовий Закон України «Про відходи» у ст. 17 [246] не містить повного переліку дозвільних документів, які мають отримати суб'єкти господарювання, аби здійснювати операції з побутовими відходами. Він згадує лише про ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами та дозвіл на транскордонне перевезення небезпечних відходів. Очевидно те, що необхідно узгодити положення ст. 17 Закону України «Про відходи» із реальним переліком дозвільних документів у сфері управління відходами. Таким чином, ми пропонуємо доповнити ст. 17 Закону України «Про відходи» обов'язком суб'єктів господарювання, які бажають здійснювати діяльність у сфері управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема щодо отримання: 1) ліцензії на перероблення побутових відходів; 2) ліцензії на захоронення побутових відходів; 3) свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів; 4) дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; 5) атестату виробництва з утилізації та знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції; 6) сертифікату на систему управління якістю.

Принципово інший підхід до видачі дозвільних документів суб'єктам господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами, існує у Німеччині. Для прикладу візьмемо положення Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439]. Цим Законом Федеральної землі Берлін введена сертифікація для компаній з утилізації відходів. Згідно з абз. 2 § 56 до компаній з утилізації відходів належать будь-які суб'єкти господарювання (державні, комунальні та приватні підприємства), які здійснюють операції із: 1) транспортування; 2) зберігання; 3) обробки; 4) переробки; 5) видалення;

б) торгівлі відходами [439]. Відповідно до абз. 3 § 56 Überwachungsorganisation (Організація з моніторингу) може видати сертифікат на здійснення однієї або декількох операцій із зазначеного вище переліку [439]. У цій частині маємо зазначити, що для отримання такого сертифікату компанія, яка бажає його отримати, має відповідати визначеним у законодавстві Німеччині вимогам щодо: а) обладнання; б) надійності; в) професіоналізму та компетентності персоналу. Сертифікат видається компанії з утилізації строком не більше ніж на 18 місяців. При цьому він може бути відкликаним у разі невідповідності компанії здійснюваній нею діяльності. Слід підкреслити, що сам § 56 передбачає активний контроль за діяльністю компанії з утилізації відходів не тільки з боку державних органів, а й з боку громадськості.

Отже, якщо зробити певний проміжний висновок, то можна зазначити, що досвід Німеччини із видачі дозвільних документів суб'єктам господарювання, які бажають здійснювати операції з відходами, зокрема побутовими, є зручнішим та оптимальнішим передусім для приватних осіб, які бажають здійснювати операції з побутовими відходами. На відміну від України, у Німеччині суб'єкт господарювання має отримувати не значну кількість різноманітних дозвільних документів для здійснення операції з побутовими відходами, а фактично один дозвільний документ – сертифікат, який надає можливість йому здійснювати операції з відходами. При цьому такий сертифікат видається одним суб'єктом публічної адміністрації, що також є позитивним моментом. На наш погляд, цей досвід варто було б запозичити в Україні і запровадити замість значного переліку різноманітних дозвільних документів для суб'єктів господарювання, які бажають здійснювати операції з побутовими відходами, єдиний документ, який би надавав можливість здійснювати цей вид господарської діяльності. Ми пропонуємо назвати його сертифікатом на здійснення операцій з побутовими відходами. Цей сертифікат можна було б, як і у Німеччині, видавати на

здійснення як однієї, так і декількох операцій з побутовими відходами. Правове регулювання цього дозвоільного документа ми пропонуємо здійснити на рівні спеціального Закону України «Про відходи».

Такий сертифікат на здійснення операцій з побутовими відходами в Україні можна було б отримувати, наприклад, у центрах надання адміністративних послуг у порядку здійснення останніми публічно-сервісної діяльності. Такі центри в Україні функціонують у порядку, визначеному у Законі України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року [240], а також низки підзаконних нормативно-правових актів, наприклад, постанови Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 року № 588 «Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» [308]; постанови Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 року № 118 «Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» [307]; постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 57 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [290] тощо. Звертаючись до такого центру надання адміністративних послуг, приватні особи могли б у зручний для них спосіб отримати сертифікат на здійснення операцій з побутовими відходами. При цьому нині приватні особи вже мають можливість отримати значну кількість адміністративних послуг в Україні. Для прикладу візьмемо Центр надання адміністративних послуг м. Львова [413]. На сьогодні цей Центр надання адміністративних послуг надає широкий спектр адміністративних послуг приватним особам. Йдеться про такі напрями, як: реєстраційні дії; соціальна сфера, комунальне майно, житло, інфраструктура та ін. [205]. Окремим напрямом надання адміністративних послуг є такий, як «Природні ресурси. Безпека». У його межах вже існує такий сервіс, як реєстрація декларації про відходи [370]. Проте немає можливості отримати інші документи у сфері здійснення операцій з побутовими відходами. На наш погляд, така ситуація має бути виправлена через створення можливості надання центрами надання

адміністративних послуг в Україні усього спектру адміністративних послуг приватним особам, які здійснюють операції з побутовими відходами. У тому числі йдеться про запровадження єдиного сертифікату на здійснення операцій з побутовими відходами в Україні.

4.3 Адміністративна відповідальність у механізмі управління побутовими відходами в Україні

Важливим елементом механізму управління побутовими відходами в Україні є адміністративна відповідальність. Аналіз цього елементу механізму публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні хотілося б почати із визначення сутності такого виду юридичної відповідальності. Адже у юридичній літературі адміністративно-правового спрямування накопичилася значна кількість підходів до розуміння суті адміністративної відповідальності та її специфічних ознак, що, власне, дає змогу відмежувати її від інших видів юридичної відповідальності. Так, І. П. Голосніченко розглядає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [5, с. 43–43].

А. І. Миколенко під адміністративною відповідальністю розуміє особливий вид юридичної відповідальності, передбачений чинним адміністративним законодавством, що настає за скоєння адміністративного проступку, що знаходить вираз у накладанні в особливому процесуальному порядку на винних осіб адміністративних стягнень і заходів впливу, які застосовуються до неповнолітніх, органами адміністративної юрисдикції, у результаті чого реалізується обов'язок особи, винної у скоєнні

адміністративного проступку, зазнати передбачених чинним законодавством позбавлень матеріального, морального і організаційного характеру [188, с. 19].

В. К. Колпаков розглядає адміністративну відповідальність як примусове, з дотриманням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [115, с. 290].

Є. В. Донін вважає, що адміністративна відповідальність – це визначення повноважними державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів обмежень майнових, а також особистих благ та інтересів за вчинення адміністративних правопорушень [68, с. 266].

Т. О. Коломєць розглядає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків). Особи, які вчинили зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку [113, с. 10].

Наведені вище визначення адміністративної відповідальності є далеко не всіма формулюваннями адміністративної відповідальності, які запропоновані у вітчизняній юридичній літературі. До переліку названих визначень адміністративної відповідальності можна долучити її визначення, запропоновані: Ю. П. Битяком, В. В. Зуєм, Ф. П. Шульженко, Є. В. Невмержицьким, С. Т. Гончаруком та ін. [30, с. 121; 423, с. 107; 53, с. 19].

Узагальнюючи таку різноманітність визначень юридичної відповідальності, С. О. Мосьондз справедливо зазначає, що в українському

адміністративному праві сформовано три основні погляди на поняття адміністративної відповідальності. Перший полягає у застосуванні до правопорушника заходів примусу; другий – у визначенні обмежень майнових, а також особистих благ та інтересів за вчинення адміністративних проступків; третій погляд передбачає, що адміністративна відповідальність – це сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до суб'єкта проступку адміністративних стягнень [196, с. 121].

Наразі існує інший підхід до осмислення сутності адміністративної відповідальності, який запропонований Р. С. Мельником. На наш погляд, необхідно ознайомитися із тими аргументами, які наводить вчений. Цілковито підтримуємо наукову позицію Р. С. Мельника про те, що ми стоїмо на порозі функціонування принципово оновленого інституту адміністративної відповідальності [177, с. 284]. Йдеться про ґрунтовне реформування інституту адміністративної відповідальності і запровадження замість радянської категорії «інституту адміністративної відповідальності» категорії «адміністративно-деліктне право», яке має своїм завданням саме підвищення гарантування та захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права, які притягаються до адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності.

Водночас ґрунтовне реформування змістового наповнення адміністративної відповідальності, на наш погляд, неможливе без належного аналізу європейського досвіду. Адже роки перебування України у складі самодержавної Росії, а згодом у складі Радянського Союзу наклали відбиток на розуміння категорії «адміністративна відповідальність». Як справедливо зазначає Р. С. Мельник: «Інститут адміністративної відповідальності виник як засіб досягнення завдань управління, який, базуючись на ґрунті безмежної влади суб'єктів управління, практично повній відсутності нормативного забезпечення даного виду правозастосовної діяльності, відсутності способів захисту від неправомірного застосування адміністративних стягнень з часом

перетворився у всеохоплюючий метод державного управління» [177, с. 285]. Звичайно, такий підхід до розуміння цього «методу державного управління» не передбачав приділення належної уваги питанню про забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Адже адміністративна відповідальність розглядалася переважно як засіб позасудового притягнення до відповідальності за малозначимі правопорушення.

Принципово інший підхід до розуміння адміністративної відповідальності існує у країнах Європи. Так, німецькі [438] та французькі [33] вчені-адміністративісти вважають, що інститут відповідальності як форма примусових повноважень, що знаходяться у розпорядженні суб'єктів публічного управління, місця у загальній частині адміністративного права немає [177, с. 286]. Цей підхід до розуміння місця інституту адміністративної відповідальності є принципово новим для української юридичної науки, яка розглядає адміністративну відповідальність, як ми з'ясували, або як застосування до правопорушника заходів примусу, або як визначення обмежень майнових, а також особистих благ та інтересів за вчинення адміністративних проступків, або як сукупність адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням до суб'єкта проступку адміністративних стягнень. Справедливими у цій частині є зауваження Р. С. Мельника, який наголошує на тому, що: «...завдання адміністративного права полягає у чіткому регулюванні діяльності публічної адміністрації, пов'язаної з виконанням покладених на них обов'язків. Про що це свідчить? Саме про те, що до загальної частини адміністративного права не можуть включатися норми про примусові повноваження адміністрації (право накладати адміністративні стягнення), оскільки це призведе до того, що: а) примус буде визнаний одним із основних методів діяльності адміністрації, що аж ніяк не узгоджується з теорією правової держави; б) примус розглядатиметься як невід'ємний елемент діяльності адміністрації

у будь-якій сфері або галузі публічного управління, що, як наслідок, може призвести до надмірної поліціїзації суспільства» [177, с. 286–287].

Отже, якщо зробити певний проміжний висновок, то можна сформулювати наступні судження з приводу інституту адміністративної відповідальності в Україні. По-перше, інститут адміністративної відповідальності має віднайти своє окреме місце у системі адміністративного права України. На наш погляд, можна вести мову про виокремлення адміністративно-деліктного права як підгалузі у межах Особливого адміністративного права України, адже примус не має бути невід’ємним елементом будь-якої сфери публічного управління. По-друге, повинна принципово змінитися сутнісна характеристика адміністративної відповідальності. Вона не має бути переважно позасудовим засобом примусу, який використовується у різних сферах публічного управління, насамперед щодо приватних осіб. Адміністративна відповідальність має втілювати одну із основних ідей адміністративного права – захист фізичних осіб від дій та рішень владних суб’єктів [177, с. 286]. Ці тези ми б хотіли дещо розкрити. Справа полягає у тому, що аналогічну мету, тобто захист приватних осіб від дій та рішень владних суб’єктів, має також адміністративна юстиція. У науковій літературі існує значна кількість підходів до її розуміння. Так, В. С. Стефанюк під адміністративною юстицією розуміє особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами [41, с. 218].

Г. Бребан розглядає адміністративну юстицію як самостійну галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство) [33, с. 27].

На думку А. Б. Зеленова та Н. Ю. Хаманєвой, адміністративна юстиція не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або

спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [101, с. 87; 411, с. 115].

На наш погляд, адміністративну юстицію необхідно розглядати передусім як спосіб захисту прав приватних осіб від дій та рішень владних суб'єктів через звернення до адміністративних судів. Цей спосіб захисту прав приватних осіб, фактично, виявляється у формі своєрідного контролю з боку адміністративних судів щодо дій та рішень владних суб'єктів. При цьому адміністративна юстиція спрямована саме на відновлення порушених прав приватних осіб діями та рішеннями владних суб'єктів. Це є основною метою адміністративної юстиції.

Ми переконані у тому, що рух адміністративної відповідальності та адміністративної юстиції у напрямі захисту приватних осіб від дій та рішень владних суб'єктів не виключає того, що це окремі інститути адміністративного права, які мають різні завдання та принципи функціонування. При цьому спрямування адміністративної відповідальності у цьому напрямі має виправити ситуацію, за якої суб'єктом адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні може бути виключно приватна особа. Інакше кажучи, усі п'ятнадцять підстав юридичної відповідальності, визначені у ст. 42 Закону України «Про відходи», спрямовані на притягнення до відповідальності саме приватних осіб, а також посадових осіб, як правило, комунальних підприємств, які здійснюють операції з побутовими відходами. При цьому відсутня жодна підстава, яка б говорила про притягнення суб'єктів публічної адміністрації України до відповідальності за правопорушення у цій сфері. Власне, це підтверджує ст. 43 цього Закону України, яка зазначає: «Підприємства, установи, організації та громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про відходи, в порядку і розмірах, встановлених законодавством України» [246].

Аналогічний підхід існує у КУпАП, зокрема ст. ст. 52; 72; 73; 82–82-6; 82-8; 91-3; 188-5, 188-11 [110], а також у КК України, де існує спеціальна стаття Особливої частини Кримінального кодексу України, зокрема ст. 268, яка передбачає кримінальну відповідальність за незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини [165]. Інакше кажучи, суб'єктом правопорушення у сфері управління побутовими відходами згідно із законодавством України може бути тільки або приватна особа (фізична чи юридична), а також посадова особа, як правило, комунальних підприємств, які здійснюють операції з побутовими відходами.

Така ситуація, на наш погляд, призводить до порушення принципу взаємної відповідальності особи і держави, який є одним із фундаментальних принципів правової держави, яка нині будується в Україні [238, с. 38]. При цьому означений принцип не є суто теоретичною конструкцією, адже відповідно до абз. 2 ст. 3 Конституції України держава відповідає перед людиною за свою діяльність [119].

Якщо застосувати цей принцип до реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами, то очевидним є те, що одним із фундаментальних принципів діяльності публічної адміністрації України в межах цієї її функції має стати принцип відповідальності публічної адміністрації України перед приватними особами та приватних осіб перед правом і законом, адже публічна адміністрація України має застосовувати заходи адміністративної відповідальності не довільно, а у межах та у випадках, визначених законодавством України.

Не вирішується проблема спрямування адміністративної відповідальності на захист фізичних осіб від дій та рішень владних суб'єктів у сфері управління побутовими відходами в Україні на рівні дисертаційних досліджень. Так, О. М. Гаврилюк у своєму дисертаційному дослідженні зазначає: «Одним із дієвих методів адміністративно-правового регулювання виступає адміністративна відповідальність» [46, с. 129]. Далі вчений звертає

увагу на те, що «відповідно до КУпАП суб'єктами правопорушень (ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-8, 91-3, 91-4, 96, 96-1, 152, 188-5, 188-11) можуть бути громадяни та посадові особи» [46, с. 192].

Аналогічний підхід до розуміння суб'єкта адміністративної відповідальності ми можемо знайти у дисертаційному дослідженні Т. Л. Антонової, яка зазначає: «Суб'єктом адміністративного правопорушення можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП) та юридичні особи. В залежності від ознак, якими наділені суб'єкти адміністративного проступку в теорії адміністративного права виділяють загальні та спеціальні суб'єкти адміністративного правопорушення» [19, с. 199]. Далі науковець підкреслює: «Аналіз адміністративних проступків в сфері поведінки з відходами дає можливість говорити про те, що суб'єкт вчинення досліджуваних правопорушень може бути як загальний, так і спеціальний. Серед спеціальних суб'єктів можна виділити: а) посадових осіб (ст. ст. 72, 73, 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6 КУпАП); б) громадян – суб'єктів господарської діяльності (ст. 82 КУпАП)» [19, с. 200].

Такий підхід як у законодавстві України, так і у науковій літературі не наближає адміністративну відповідальність у сфері управління побутовими відходами в Україні до ідеї захисту фізичних осіб від дій та рішень суб'єктів публічної адміністрації України. Отже, необхідно подивитися на адміністративну відповідальність у цій сфері з іншого ракурсу і визначити поряд із підставами відповідальності приватних осіб у цій сфері підстави відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за дії і рішення щодо приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні. Таким чином, необхідно послідовно дослідити підстави адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні та запропонувати перелік змін і доповнень у законодавство України, які б визначали також відповідальність суб'єктів публічної адміністрації за дії і

рішення щодо приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні.

На наш погляд, настання адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами можливе лише у разі поєднання трьох взаємопов'язаних компонентів: 1) наявності норми адміністративного права, яка передбачає юридичну відповідальність за правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні; 2) наявності складу правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні, за яке передбачено адміністративну відповідальність; 3) наявності індивідуального акта про притягнення правопорушника у сфері управління побутовими відходами до адміністративної відповідальності. Власне, на аналізі цих трьох компонентів, які обумовлюють настання адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми б хотіли зупинитися детальніше.

Почнемо із аналізу норм адміністративного права, які передбачають відповідальність за правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні. Розпочати пропонуємо із спеціального Закону України «Про відходи» [246], який, як ми зазначали, містить п'ятнадцять підстав юридичної відповідальності. При цьому традиційно для Закону України «Про відходи» він не визначає, які правопорушення стосуються саме управління побутовими відходами в Україні, адже у ст. 42 цей Закон України говорить про правопорушення у сфері поводження з відходами в цілому. До того ж названий Закон України не прив'язує такі правопорушення виключно до адміністративної відповідальності. Так, у ч. 1 ст. 42 Закону України «Про відходи» міститься положення про те, що особи, винні в порушенні законодавства про відходи, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільну чи кримінальну відповідальність за відповідні правопорушення [246]. Отже, визначаючи перелік підстав адміністративної відповідальності згідно із Законом України «Про відходи», необхідно, з одного боку, визначити ті із

них, які стосуються саме сфери управління побутовими відходами в Україні, а з другого боку, визначити із отриманого переліку ті, які передбачають саме адміністративну відповідальність за їх вчинення. При цьому у ст. 42 Закон України «Про відходи» зазначає, що перелік названих там підстав юридичної відповідальності не є вичерпним [246], а отже, передбачає існування і інших підстав юридичної відповідальності в цілому і адміністративно-правової зокрема.

До переліку підстав адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами згідно із ст. 42 Закону України «Про відходи» ми віднесемо:

- порушення встановленого порядку поводження з відходами, що призвело або може призвести до забруднення навколишнього природного середовища, прямого чи опосередкованого шкідливого впливу на здоров'я людини та економічних збитків (п. «а» ст. 42 Закону України «Про відходи») [246]. Адміністративна відповідальність може наставати за адміністративні правопорушення відповідно до ст. ст. 52, 72, 73, 82-8 КУпАП [110];
- самовільне розміщення чи видалення відходів (п. «б» ст. 42 Закону України «Про відходи») [246]. Відповідальність може наставати за адміністративне правопорушення відповідно до ст. 82-8 КУпАП [110];
- невиконання розпоряджень і приписів органів, що здійснюють державний контроль та нагляд за операціями поводження з відходами та за місцями їх видалення (п. «г» ст. 42 Закону України «Про відходи») [246]. Відповідальність може наставати за адміністративне правопорушення відповідно до ст. ст. 188-5, 188-11 КУпАП [110];
- приховування, перекручення або відмову від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і громадян та їх об'єднань стосовно безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки (п. «д» ст. 42 Закону України «Про відходи» [246]; ст. 82-3 КУпАП) [110];

- порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами (п. «ж» ст. 42 Закону України «Про відходи» [246]; ст. 82-1 КУпАП) [110];
- порушення строків подання і порядку звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (п. «з» ст. 42 Закону України «Про відходи») [246];
- невиконання вимог щодо поводження з відходами (під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення та захоронення), що призвело до негативних екологічних, санітарно-епідемічних наслідків або завдало матеріальної чи моральної шкоди (п. «и» ст. 42 Закону України «Про відходи» [246]; ст. 82 КУпАП) [110];
- здійснення операцій у сфері поводження з відходами без відповідного дозволу на проведення таких операцій, а також за порушення встановленого порядку подання декларації про відходи або за неподання такої декларації (п. «і» ст. 42 Закону України «Про відходи») [246];
- порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів, а також полігонів для зберігання чи захоронення промислових, побутових та інших відходів (сміттєзвалищ, шламосховищ, золовідвалів тощо) (п. «ї» ст. 42 Закону України «Про відходи» [246]; ст. 82-6 КУпАП) [110];
- виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації, погодженої в установленому порядку (п. «й» ст. 42 Закону України «Про відходи» [246]; ст. 82-3 КУпАП) [110];
- несвоєчасне внесення платежів за розміщення відходів (п. «л» ст. 42 Закону України «Про відходи») [246].

Отже, як видно із наведеного, значна частина підстав юридичної відповідальності, визначених у ст. 42 Закону України «Про відходи» [246],

передбачають саме адміністративну відповідальність та містять аналоги у КУпАП. Хоча окремі із наведених підстав адміністративної відповідальності не мають аналогів у КУпАП і реалізуються саме на підставі визнання їх правопорушеннями у сфері поводження з відходами в Україні на рівні Закону України «Про відходи». Також ми маємо зважати на те, що окремі із названих підстав відповідальності можуть бути підставами не лише адміністративної відповідальності, а також у випадках, визначених у законодавстві України підставами дисциплінарної, матеріальної та інших видів відповідальності правопорушника.

До цього переліку ми також долучимо перелік підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні, які визначені у КУпАП. Йдеться про наступні правопорушення:

- змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82-4 КУпАП) [110];
- порушення правил передачі відходів (ст. 82-5 КУпАП) [110];
- захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів (ст. 82-8 КУпАП) [110];
- приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 93-3 КУпАП) [110];
- псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП) [110];
- пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72 КУпАП) [110];
- засмічення лісів відходами (ст. 73 КУпАП) [110];
- невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони

навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (ст. 188-5 КУпАП) [110];

- невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 188-5 КУпАП) [110]. Щодо останньої підстави адміністративної відповідальності варто зазначити, що на сьогодні Державної санітарно-епідеміологічної служби України немає. Хоча цю норму зі складу КУпАП не виключено.

Визначивши приблизний перелік підстав адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні згідно із чинним законодавством України, ми можемо проаналізувати підстави адміністративної відповідальності за законодавством країн-членів ЄС, зокрема Німеччини.

Аналізуючи законодавство Німеччини у частині адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами, на наш погляд, необхідно почати з того, що підстави адміністративної відповідальності у цій сфері визначені як на рівні Федерального закону *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (KrWG) [453], зокрема § 69, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актах, які регулюють управління окремими видами відходів. Так, наприклад, у *Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz* (Altholzverordnung - AltholzV) [465] (постанова про вимоги щодо відновлення та утилізації відходів деревини) від 15 серпня 2002 року міститься § 13 *Ordnungswidrigkeiten* (Адміністративні правопорушення). Така система підсилює значення та роль положень Федерального закону *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (KrWG) [453], адже система адміністративних правопорушень, наприклад у сфері відновлення та утилізації відходів деревини, будується, спираючись на загальну систему адміністративних правопорушень, визначену у § 69 *Kreislaufwirtschaftsgesetz* (KrWG) [453]. На

наш погляд, така система є логічнішою та ефективнішою, ніж та, яка наразі існує в Україні. Адже, як ми побачили із наведеного раніше, підстави адміністративної відповідальності, які визначені у ст. 42 Закону України «Про відходи», визначені не конкретно з позиції того, яка відповідальність передбачається за вчинення відповідного правопорушення. Інакше кажучи, необхідно окремо відшуковувати положення КУпАП та інших Законів України, аби з'ясувати, які із наведених підстав передбачають саме адміністративну відповідальність. На підзаконному рівні в Україні також існують лише загальні положення про відповідальність за порушення вимог законодавства про відходи. Наприклад, у п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» зазначено, що: «у разі визначення власника відходів він несе повну відповідальність за додержання умов поводження з ними та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище відповідно до положень Закону України «Про відходи»» [293]. Як ми бачимо із наведеного прикладу, чітко не впливає те, яку відповідальність має нести виявлений у результаті перевірки власник безхазяйних відходів. Інакше кажучи, йдеться про адміністративну, майнову чи інший вид юридичної відповідальності. Інша ситуація існує у Німеччині, де існує чіткий перелік підстав відповідальності саме за адміністративні правопорушення у сфері управління окремими видами побутових відходів.

Тепер необхідно з'ясувати, які діяння є підставою адміністративної відповідальності у сфері управління відходами у Німеччині. Власне кажучи, ці підстави можна поділити на дві групи: а) ті, за які передбачається адміністративна відповідальність приватних осіб; б) ті, які тягнуть адміністративну відповідальність суб'єктів публічної адміністрації.

До першої групи, виходячи із аналізу § 69 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), можна віднести, наприклад: 1) збирання, обробку чи утилізацію

відходів, у тому числі побутових, без наявності відповідного дозволу; 2) самочинну перебудова полігону без погодження такої перебудови з компетентними органами; 3) не подання декларації про викиди приватною особою, яка утилізує відходи тощо [453].

До другої групи, виходячи із аналізу Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), можна віднести, наприклад: 1) ненадання достовірної інформації про вплив об'єктів управління відходами на стан довкілля на вимогу приватних осіб; 2) безпідставну перевірку приватної особи, яка здійснює операції з відходами, зокрема побутовими; 3) необґрунтовану відмову у виданні сертифікату на здійснення приватною особою операцій з відходами, у тому числі побутовими тощо [453].

На наш погляд, у законодавстві України про відходи бракує саме другої групи підстав адміністративної відповідальності. Як ми наголошували раніше, у КУпАП є низка норм, які передбачають відповідальність у сфері управління, зокрема побутовими відходами в Україні. Йдеться про ст. ст. 52; 72; 73; 82–82-6; 82-8; 91-3; 188-5, 188-11 КУпАП [110]. Вони містять спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності, яким є «посадова особа». Однак, як ми наголошували раніше, йдеться не про суб'єкт публічної адміністрації України, а про посадову особу, наприклад, спеціалізованого підприємства з благоустрою території населеного пункту тощо. Отже, немає підстав розповсюджувати дію цих норм на адміністративні правопорушення, які здійснюють суб'єкти публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні. Враховуючи цю обставину, існує передумова для розширення переліку підстав адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами. Ми не підтримуємо практику, яка існує у дисертаційних дослідженнях, присвячених питанням поводження з відходами в Україні у цілому і побутовими відходами зокрема, згідно із якою питання про підстави адміністративної відповідальності вирішуються через розширення переліку підстав

адміністративної відповідальності, визначених у КУпАП [19, 45, 215]. Пропонуємо взяти за взірць нормативну конструкцію закріплення підстав адміністративної відповідальності у законодавстві про відходи Німеччини, де підстави адміністративної відповідальності сконцентровані у спеціальному Федеральному законі та деталізовані, у разі необхідності, на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Така модель має певну логіку, яка виявляється у комплексності регулювання певної групи суспільних відносин на підставі норм спеціального законодавства. До того ж у спеціальному Законі України «Про відходи» існує ст. 42, яка містить, хоча і не конкретизовано щодо виду відповідальності, перелік підстав юридичної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами в Україні. Таким чином, ми пропонуємо виокремити підстави адміністративної відповідальності, які визначені у ст. 42 Закону України «Про відходи» у окрему ст. 42-1, яку можна назвати, як і у законодавстві Німеччини – адміністративні правопорушення. Ця стаття Закону України «Про відходи» має закріпити перелік підстав адміністративної відповідальності у цій сфері. При цьому визначений у ст. 42-1 Закону України «Про відходи» перелік підстав адміністративної відповідальності може бути конкретизований на підзаконному рівні у межах постанов Уряду про управління окремими видами відходів в Україні.

До наведеного раніше переліку підстав адміністративної відповідальності ми пропонуємо долучити наступний перелік підстав цього виду юридичної відповідальності, які спрямовані на притягнення до відповідальності саме суб'єктів публічної адміністрації України за правопорушення у сфері управління побутовими відходами:

- безпідставна відмова у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності з захоронення побутових відходів;
- безпідставна відмова у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності з переробки побутових відходів;

- бездіяльність з виявлення та обліку безхазяйних побутових відходів;
- бездіяльність з виявлення випадків захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів;
- бездіяльність у випадках змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу;
- бездіяльність при виявленні випадків порушення правил ведення первинного обліку операцій з побутовими відходами;
- відмова у наданні достовірної інформації про вплив об'єктів управління відходами на стан довкілля на вимогу приватних осіб;
- відмова у наданні інформації про заходи із попередження утворення побутових відходів на вимогу приватних осіб.

Названі підстави адміністративної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації України, задіяних в управлінні побутовими відходами, ми пропонуємо закріпити на рівні ст. 42-1 Закону України «Про відходи».

Наступним компонентом адміністративної відповідальності є склад адміністративного правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні. Цей елемент достатньо повно розглядали як на рівні спеціальних дисертаційних досліджень, присвячених поводженню з відходами в цілому та побутовими відходами зокрема [19, 45, 215], так і на рівні науково-практичних коментарів до Кодексу України про адміністративні правопорушення [111, 206]. Отже, немає особливої потреби повторювати наведену там інформацію.

Якщо говорити загально, то всі адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена ст. 42 Закону України «Про відходи» [246], так і ст. ст. 52; 72; 73; 82–82-6; 82-8; 91-3; 188-5, 188-11 КУпАП [110] мають відповідати нормативно визначеним моделям адміністративних правопорушень, які нормативно закріплені на рівні

названих нормативно-правових актів. Традиційно таку нормативно визначену модель адміністративного правопорушення називають складом адміністративного правопорушення. Вона складається із чотирьох взаємопов'язаних, обов'язкових елементів: об'єкта правопорушення; об'єктивної сторони; суб'єкта правопорушення та суб'єктивної сторони.

Враховуючи те, що ми запропонували низку нових підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми б хотіли зупинитися на пропозиціях щодо складу правопорушення саме цих діянь.

Почнемо із безпідставної відмови у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності із захоронення побутових відходів. Об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, яким завдається шкода внаслідок його вчинення. Так, Т. Л. Антонова справедливо зазначає: «Адміністративний проступок завдає шкоди суспільним відносинам, що й становлять об'єкт проступку» [19, с. 195]. Звичайно, ця ознака хоча і є сутнісною характеристикою об'єкта адміністративного правопорушення, проте цим його характеристика не вичерпується. Важливими характеристиками об'єкта адміністративного правопорушення є також те, що об'єктом правопорушення можуть бути тільки ті суспільні відносини, які врегульовані нормами права [19, с. 195]. Як справедливо зазначає М. С. Студенікіна: «При посяганні на відносини, не врегульовані нормами права взагалі не може бути мови про об'єкт правопорушення, так, як тут буде лише аморальна поведінка, але ніяк не протиправна поведінка. Тому об'єктом правопорушення може бути тільки такий зміст, який має правову «оболонку» [395, с. 72]. Крім того, об'єктом адміністративного правопорушення можуть бути тільки ті врегульовані нормами права суспільні відносини, які охороняються від посягання мірами адміністративної відповідальності [19, с. 195]. Як зазначає В. Р. Кісін: «Всі суспільні відносини, які визнаються об'єктами адміністративних

правопорушень, охороняються санкціями адміністративно-правових норм» [106, с. 14]. Ці вимоги до об'єкта адміністративного правопорушення, безперечно, є справедливими у контексті, тих складів адміністративних правопорушень, які уже нормативно закріплені у законодавстві України. Однак наразі ми говоримо про можливе закріплення підстав адміністративної відповідальності за відповідні діяння суб'єктів публічної адміністрації. Тому, беручи до уваги усі вимоги до об'єкта адміністративного правопорушення, все ж таки основну увагу приділяємо тій обставині, що об'єктом адміністративного правопорушення є відповідні суспільні відносини, на які воно посягає.

У цьому конкретному випадку об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, які виникають між приватною особою, яка бажає здійснювати господарську діяльність, пов'язану із окремою операцією з побутовими відходами, зокрема їх захоронення, та суб'єктом публічної адміністрації, який видає у порядку, визначеному законодавством України, таку ліцензію. У цьому контексті йдеться про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Нормативною основою ліцензування діяльності з захоронення побутових відходів є п. 32 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [327], а також Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів, затверджені постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 року № 467 [267].

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення. Цей елемент адміністративного правопорушення являє собою сукупність обов'язкових та факультативних ознак, що характеризують зовнішнє вираження проступку та різні обставини його здійснення, тобто прояв правопорушення в об'єктивній реальності [19, с. 197]. Як правило, об'єктивна сторона адміністративного

правопорушення виявляється у формі дії або бездіяльності суб'єкта адміністративного правопорушення. Ми підтримуємо наукову позицію Т. Л. Антонової, яка зазначає, що адміністративні правопорушення мають характеризуватися шкідливими наслідками, як обов'язковою ознакою матеріального складу адміністративних правопорушень та наявністю причинного зв'язку між протиправними діями та відповідними наслідками [19, с. 198]. Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення можуть додатково характеризувати такі елементи, як спосіб, місце, час вчинення адміністративного правопорушення. Якщо говорити про безпідставну відмову у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності із захоронення побутових відходів, то у цьому разі може йтися про бездіяльність суб'єкта публічної адміністрації з видачі відповідної ліцензії. Тобто, він утримується від вчинення, визначених законодавством України дій, спрямованих на видачу відповідної ліцензії приватній особі, яка бажає здійснювати операцію із захоронення побутових відходів.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення. Цей елемент адміністративного правопорушення відображає внутрішнє психічне ставлення особи до вчиненого нею антигромадського діяння та його наслідків [27, с. 74]. Зміст вини розкривається через сукупність обов'язкових та факультативних ознак. До обов'язкових ми віднесемо форми вини: умисел та необережність. До факультативних ознак ми віднесемо: мотив та мету вчинення адміністративного правопорушення.

Говорячи про безпідставну відмову у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності із захоронення побутових відходів, йдеться лише про непрямий умисел. Адже умисне перешкодження здійсненню господарської діяльності може бути, наприклад, підставою кримінальної відповідальності за ст. 206 КК України, яка передбачає кримінальну відповідальність за протидію законній господарській діяльності [165].

Суб'єкт адміністративного правопорушення. Як зазначається у науковій літературі, «суб'єктом такого адміністративного правопорушення можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП) та юридичні особи» [19, с. 199]. Якщо говорити про суб'єкт безпідставної відмови у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності із захоронення побутових відходів, то ним може бути лише спеціальний суб'єкт, зокрема посадова особа Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка наділена повноваженнями надати відповідній приватній особі таку ліцензію або відмовити у її наданні.

Враховуючі наведені особливості елементів складу адміністративного правопорушення, розглянемо склади інших запропонованих нами адміністративних правопорушень суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Безпідставна відмова у видачі приватній особі ліцензії на здійснення діяльності з переробки побутових відходів. Об'єктом цього адміністративного правопорушення є суспільні відносини, які виникають між приватною особою, яка бажає здійснювати господарську діяльність з переробки побутових відходів, та суб'єктом публічної адміністрації України, зокрема Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Нормативною основою ліцензування діяльності з захоронення побутових відходів є п. 31 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [327], а також Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів, затверджені постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 року № 683 [268].

Об'єктивна сторона цього адміністративного правопорушення виявляється у бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації з приводу

видачі приватній особі ліцензії на здійснення господарської діяльності з переробки побутових відходів.

Суб'єктивна сторона виявляється у непрямому умислі на вчинення зазначеного адміністративного правопорушення.

Суб'єкт адміністративного правопорушення спеціальний. Це посадова особа Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка наділена повноваженнями надати приватній особі ліцензію на переробку побутових відходів.

Наступним правопорушенням, яке ми запропонували нормативно визначити на рівні ст. 42-1 Закону України «Про відходи», є бездіяльність з виявлення та обліку безхазяйних побутових відходів.

Об'єктом правопорушення є суспільні відносини у сфері обліку безхазяйних побутових відходів. Нормативною основою виявлення та обліку безхазяйних відходів є ст. 12 Закону України «Про відходи» [246], а також постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [293].

Об'єктивна сторона цього правопорушення характеризується бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації, на яких покладений обов'язок із виявлення та обліку безхазяйних відходів.

Суб'єктивна сторона характеризується як умисною, так і необережною формою вини.

Суб'єкт цього адміністративного правопорушення спеціальний. Ним є суб'єкти публічної адміністрації, на яких покладений обов'язок із виявлення та обліку безхазяйних відходів. Йдеться про посадових осіб органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрації, які мають утворити комісії для виявлення та обліку безхазяйних відходів.

Наступним правопорушенням, яке ми запропонували нормативно закріпити на рівні ст. 42-1 Закону України «Про відходи», є бездіяльність з виявлення випадків захоронення неперероблених (необроблених) побутових

відходів. Об'єктом правопорушення є суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення діяльності із захоронення побутових відходів. Порядок захоронення побутових відходів встановлений Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 07 червня 2010 року № 176 «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів» [273].

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення виявляється у бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації, який виявляє випадки захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується як умисною, так і необережною формою вини.

Суб'єкт правопорушення спеціальний. Ним є посадові особи Державної екологічної інспекції України, яка відповідно до п. «г» ст. 23-2 Закону України «Про відходи» має повноваження щодо здійснення державного контролю (нагляду) за збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією, знешкодженням, видаленням, захороненням відходів [246].

Наступним адміністративним правопорушення, яке бажано б було нормативно закріпити у ст. 42-1 Закону України «Про відходи», є бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації України у випадках змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія без спеціального дозволу.

Об'єктом адміністративного правопорушення у цьому разі є суспільні відносини, які регулюють визначений законодавством порядок захоронення та утилізації відходів в Україні. Нормативною основою роздільного збирання побутових відходів є ст. ст. 17, 35-1 Закону України «Про відходи» [246], а також Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 серпня 2011 року № 133 «Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів» [269].

Порядок захоронення побутових відходів встановлений Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 07 червня 2010 року № 176 «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів» [273].

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення виявляється у бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації, який виявив випадки змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія без спеціального дозволу.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується як умисною, так і необережною формою вини.

Суб'єкт правопорушення спеціальний. Ним, відповідно до п. «г» ст. 23-2 Закону України «Про відходи» є посадова особа Державної екологічної інспекції України, яка має повноваження щодо здійснення державного контролю (нагляду) за збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією, знешкодженням, видаленням, захороненням відходів [246].

До переліку адміністративних правопорушень суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні ми також пропонуємо віднести бездіяльність при виявленні випадків порушення правил ведення первинного обліку операцій з побутовими відходами.

Об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, які виникають з приводу первинного обліку операцій з побутовими відходами. Нормативною основою первинного обліку операцій з побутовими відходами є ст. 26 Закону України «Про відходи» [246], а також постанова Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289].

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення виявляється у бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації, який контролює здійснення первинного обліку операцій з побутовими відходами.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується як умисною, так і необережною формою вини.

Суб'єкт правопорушення спеціальний. Ним є посадова особа Державної екологічної інспекції України, адже саме на цього суб'єкта публічної адміністрації України відповідно до п. 10 вказаної постанови Кабінету Міністрів України покладено обов'язок здійснення контролю за первинним обліком операцій з побутовими відходами [289].

До адміністративних правопорушень суб'єктів публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами ми також віднесемо відмову у наданні достовірної інформації про вплив об'єктів управління відходами на стан довкілля на вимогу приватних осіб.

Об'єктом правопорушення у цьому разі будуть суспільні відносини, які виникають з приводу надання інформації суб'єктами публічної адміністрації про вплив об'єктів управління відходами на стан довкілля на вимогу приватних осіб. Нормативною основою надання інформації про вплив об'єктів управління відходами на стан довкілля на вимогу приватних осіб є ст. 30 спеціального Закону України «Про відходи» [246]; ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [335]; Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 року [323]; Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року [254]; Закон України «Про звернення громадян» [321], а також Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 року № 444 «Про забезпечення доступу до публічної інформації» [256].

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення виявляється у ненаданні суб'єктом публічної адміністрації достовірної інформації про

вплив об'єктів управління відходами на стан довкілля на вимогу приватних осіб.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується необережною формою вини.

Суб'єкт правопорушення спеціальний. Ним відповідно до ст. 30 Закону України «Про відходи» є Мінекоенерго України [246]. Інший суб'єкт надання відповідної інформації, зокрема Державна санітарно-епідеміологічна служба України, на сьогодні ліквідована.

Останній із запропонованих нами адміністративних правопорушень суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні – відмова у наданні інформації про заходи із попередження утворення побутових відходів на вимогу приватних осіб.

Об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини з приводу інформування приватних осіб про заходи із попередження утворення побутових відходів. На сьогодні порядок інформування приватних осіб суб'єктами публічної адміністрації України про заходи із попередження утворення побутових відходів в Україні врегульований частково. Чи не єдиним актом, який врегульовує окремі аспекти інформування приватних осіб щодо попередження утворення побутових відходів, є Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 серпня 2011 року № 133 «Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів» [269]. У ньому визначено перелік заходів з інформування приватних осіб щодо роздільного збирання побутових відходів як одного із напрямів попередження утворення побутових відходів в Україні. Водночас необхідно додатково визначити на нормативному рівні й інші напрями інформування приватних осіб суб'єктами публічної адміністрації з попередження утворення побутових відходів.

Об'єктивна сторона правопорушення виявляється у відмові у наданні інформації про заходи із попередження утворення побутових відходів на вимогу приватних осіб.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується умисною або необережною формою вини.

Суб'єкт правопорушення спеціальний. Ним відповідно до ст. 30 Закону України «Про відходи» є Мінекоенерго України [246].

Останнім компонентом, який необхідний для настання адміністративної відповідальності, є індивідуальний акт про притягнення правопорушника у сфері управління побутовими відходами до адміністративної відповідальності.

Такі індивідуальні акти ми повинні поділити на дві групи: а) індивідуальні акти, за якими до адміністративної відповідальності притягаються приватні особи, які здійснюють операції з побутовими відходами, а також посадові особи спеціалізованих підприємств, які здійснюють операції з побутовими відходами; б) індивідуальні акти, за якими до адміністративної відповідальності притягаються публічні службовці суб'єктів публічної адміністрації України, залучені до управління побутовими відходами.

Якщо говорити про першу групу індивідуальних актів, за якими до адміністративної відповідальності притягаються приватні особи, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні, то, як правило, йдеться про протокол про адміністративний проступок.

Перелік органів публічної влади та їх посадових осіб, яким надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні та притягати приватних осіб до адміністративної відповідальності, визначений у Главі 17 КУпАП [110]. До них ми віднесемо: 1) Центральний орган виконавчої влади, що реалізує

державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України) згідно зі ст. 242-1 КУпАП [110] стосовно адміністративних правопорушень, відповідальність за вчинення яких передбачена ст. ст. 53, 82–82-6; 82-8; 91-3; 188-5 КУпАП [110]; 2) єгері та посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду згідно з п. 20 ст. 255 КУпАП [110] стосовно адміністративних правопорушень, відповідальність за вчинення яких передбачена ст. ст. 72, 73 КУпАП [110]; 3) органи державної санітарно-епідеміологічної служби згідно зі ст. 236 КУпАП [110] стосовно адміністративних правопорушень, відповідальність за вчинення яких передбачена ст. ст. 82–82-6; 82-8; 188-11 КУпАП [110]. Однак з 29 березня 2017 року Державну санітарно-епідеміологічну службу України ліквідували. Проте це не виключає того, що на підставі ст. 236 КУпАП від імені органів державної санітарно-епідеміологічної служби розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення в межах територій та об'єктів нагляду, визначених законодавством, мають право: а) головний державний санітарний лікар України та його заступники, головні державні санітарні лікарі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, головні державні санітарні лікарі водного, залізничного, повітряного транспорту, водних басейнів, залізниць та їх заступники, головні державні санітарні лікарі районів, міст, районів у містах, лінійних підрозділів та об'єктів водного, залізничного, повітряного транспорту, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, Служби безпеки України, з'єднань, частин та підрозділів і їх заступники та б) лікарі-гігієністи, лікарі-епідеміологи органів державної санітарно-епідеміологічної служби – щодо

адміністративних правопорушень, передбачених, зокрема, ст. ст. 82–82-6; 82-8; 188-11 КУпАП, коли вони є порушеннями санітарних норм [110].

До переліку суб'єктів, яким надано право розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні та притягати приватних осіб до адміністративної відповідальності, ми також віднесемо органи місцевого самоврядування. Відповідно до п. 12 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [330]. Як правило, справи про адміністративні правопорушення розглядають адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад або самі виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи.

Нетиповим видом адміністративної відповідальності, що застосовується щодо приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні, є адміністративно-господарські санкції. Перелік адміністративно-господарських санкцій визначений у ст. 239 ГК України [55]. Як приклад можна навести постанову Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 20 травня 2014 року у справі за позовом Бориспільського міжрайонного прокурора у інтересах держави в особі Державної авіаційної служби України до ТОВ «Еко-Сервіс» [236, с. 8]. У результаті розгляду цієї справи ТОВ «Еко-Сервіс» було зобов'язано припинити господарську діяльність щодо функціонування полігону твердих побутових відходів у зв'язку із тим, що його господарська діяльність щодо функціонування полігону твердих побутових відходів є такою, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля

та здійснюється всупереч положенням Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, ГК України, ПК України й інших нормативно-правових актів [236, с. 8].

Наступним підвидом індивідуальних актів є індивідуальні акти, за якими до адміністративної відповідальності притягаються публічні службовці суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до управління побутовими відходами. Враховуючи те, що підстави адміністративної відповідальності стосовно цієї категорії правопорушників у сфері управління побутовими відходами в Україні нормативно не визначені, ми маємо виходити із загальних засад притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців в Україні.

Підставою притягнення до адміністративної відповідальності публічного службовця, крім норми адміністративного права, яка передбачає відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення та індивідуального акта про притягнення такого суб'єкта адміністративного правопорушення до відповідного виду юридичної відповідальності, є, власне, факт вчинення адміністративного правопорушення. На наш погляд, адміністративне правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні може бути виявлено: або у результаті внутрішньо-управлінського контролю, або внаслідок здійснення громадського контролю у цій сфері, або у результаті розгляду звернення громадян, або у результаті адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності публічного службовця суб'єкта публічної адміністрації України, або у результаті подання позовної заяви до адміністративного суду з приводу рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у цій сфері.

Законодавство України специфічно підходить до визначення кола суб'єктів, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення та притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців. Так, перелік суб'єктів, які розглядають справи про

адміністративні правопорушення публічних службовців, ми не знайдемо у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року [251]. Аналогічних норм ми не знайдемо у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року [342]. У ст. 23 цього Закону України ми можемо знайти лише загальну норму про те, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом [342]. Чи не єдиним актом, який чітко визначає перелік суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, є Глава 16 КУпАП. Виходячи із змісту ст. 213 цього Кодексу [110], до суб'єктів, які уповноважені розглядати адміністративні правопорушення щодо притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців за адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми віднесемо: 1) місцеві загальні суди, апеляційні загальні суди, Верховний Суд; 2) правоохоронні органи, наприклад, Національну поліцію України; 3) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, виконавчі органи, що виконують їх повноваження) щодо службовців органів місцевого самоврядування, які призначаються на посади сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті ради на конкурсній основі. Наприклад, керівники та службовці відповідних структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, які опікуються питаннями управління побутовими відходами на рівні відповідної територіальної громади.

Із переліку суб'єктів, які можуть притягати публічних службовців до адміністративної відповідальності у разі вчинення адміністративних правопорушень у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми виключаємо, по-перше, керівників державної служби. Адже згідно із п. 4 ст. 77 Закону України «Про державну службу» у разі виявлення за

результатами розгляду ознак злочину чи адміністративного правопорушення вони зобов'язані протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу [251]. Отже, названі публічні службовці згідно із Законом України «Про державну службу» позбавлені права розглядати справи про адміністративні правопорушення державних службовців і зобов'язані передати отримані матеріали справи до правоохоронних органів. По-друге, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та прирівняні до них органи щодо:

- а) посадових осіб органів місцевого самоврядування, які обираються на місцевих виборах, наприклад, сільського, селищного, міського голова ради;
- б) виборних посадових осіб, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою, наприклад, секретаря сільської, селищної, міської ради.

Таке обмеження, звичайно, не визначено ні у КУпАП, ні у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», однак логічно впливає із необхідності неупередженого розгляду справи про адміністративне правопорушення відповідної категорії посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Безперечно, адміністративна відповідальність публічних службовців у сфері управління побутовими відходами в Україні неможлива без нормативного закріплення її підстав на законодавчому рівні. Водночас цей крок, на наш погляд, є об'єктивно необхідним з позиції захисту приватних осіб від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні.

4.4 Акти-дії та інформаційні акти як елемент механізму управління побутовими відходами

Окремою групою інструментів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами є акти-дії. Чи не єдиним спеціалістом,

який комплексно дослідив цей інструмент діяльності публічної адміністрації, є Р. С. Мельник. Аналізуючи акти-дій як інструмент діяльності публічної адміністрації, вчений звертає увагу на те, що «адміністративні акти-дії, на відміну від нормативних та індивідуальних адміністративних актів спрямовуються не на виникнення правової норми чи регулювання конкретного правового відношення, а на конкретний фактичний результат» [177, с. 252]. Цей висновок вченого, з одного боку, має визначальне значення для правильного розуміння суті цього виду інструментів діяльності публічної адміністрації, а, з другого боку, дає змогу конкретніше окреслити перелік актів-дій у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Аналіз законодавства України про відходи надає можливість назвати наступний перелік актів-дій у сфері управління побутовими відходами в Україні: 1) державний облік побутових відходів; 2) паспортизація побутових відходів; 3) ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; 4) ведення реєстраційних карт об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів; 5) ведення реєстру місць видалення відходів; 6) паспортизація місць видалення побутових відходів; 7) моніторинг місць утворення, зберігання і видалення відходів; 8) контроль у сфері управління побутовими відходами тощо.

За цільовим призначенням у межах актів-дій, які використовуються публічною адміністрацією України у сфері управління побутовими відходами, необхідно виокремити дві підгрупи: а) акти-дії, спрямовані на облік побутових відходів та систематизацію інформації про стан сфери управління побутовими відходами в Україні. До них належать: державний облік побутових відходів; паспортизація побутових відходів; ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; ведення реєстраційних карт об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів; ведення реєстру місць видалення відходів; паспортизація місць видалення побутових відходів; б) акти-дії, спрямовані на моніторинг за сферою управління

побутовими відходами в Україні. До них належать: моніторинг місць утворення, зберігання і видалення відходів; контроль у сфері управління побутовими відходами.

Принципово інший підхід існує, наприклад, у Німеччині. У цій країні-члені ЄС згадана категорія *Überwachung* (моніторинг) за сферою управління побутовими відходами включає: а) загальний моніторинг; б) маркування небезпечних відходів; в) визначення обов'язків компаній з управління відходами; г) вимоги до оформлення документів суб'єктами, які здійснюють операції з відходами; д) моніторинг у окремих випадках; е) вимоги до доказів та реєстрів; є) вимоги до діяльності колекторів, перевізників, дилерів та брокерів відходів. Така структура *Überwachung* (моніторингу) у сфері управління побутовими відходами визначена у § 6 *Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin* [439]. На наш погляд, досвід Німеччини у цій частині є корисним для України. Адже у названому спеціальному Законі Федеральної землі Берлін чітко підібрані ті акти-дії діяльності публічної адміністрації, які дозволяють здійснювати ефективний контроль за сферою управління побутовими відходами у Німеччині.

Якщо порівняти *Überwachung* (моніторинг), який закріплений у вказаному Законі Федеральної землі Берлін [439], та положення спеціального Закону України «Про відходи» [246], то ми побачимо, що в Україні аналогічні акти-дії «розпорошені» по різних розділах цього закону. Так, значна їх частина сконцентрована у Розділі V, який має назву «Державний облік, моніторинг та інформування у сфері поводження з відходами» [246]. Наприклад, вимоги до суб'єктів господарської діяльності у сфері поводження з відходами визначені у ст. 17 цього Закону України, яка міститься у Розділі III, що присвячений окресленню кола суб'єктів господарювання у сфері поводження з відходами, визначенню їхніх прав та обов'язків. Такий вид акту-дії як «контроль у сфері поводження з відходами», визначений у

ст. 37 Закону України «Про відходи» [246], належить до Розділу VI цього Закону України.

Звичайно, така ситуація створює проблеми для адресатів Закону України «Про відходи», насамперед для суб'єктів публічної адміністрації України. Адже чіткість позиції § 6 Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439] дає можливість конкретно визначити мету використання визначених у Законі Федеральної землі Берлін актів-дій. Йдеться про реалізацію публічною адміністрацією Німеччини завдання щодо моніторингу сфери управління муніципальними відходами. Водночас, положення Закону України «Про відходи», які нормативно врегульовують відповідні акти-дії у сфері управління побутовими відходами, скоріше заплутують публічну адміністрацію. Інакше кажучи, кожен вид актів-дій спрямований на досягнення проміжних цілей, як-то: державний облік побутових відходів; паспортизація побутових відходів; ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів тощо. Проте, вивести із аналізу положень Закону України «Про відходи» ідею того, що всі ці акти-дії сприяють досягненню певної загальної мети, наприклад моніторингу сфери управління відходами в Україні, неможливо. На наш погляд, така ситуація є недоцільною з позиції практики публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

Крім того, базовий Закон України «Про відходи» [246] чомусь не згадує про окремі види актів-дій, які існують у сфері управління побутовими відходами в Україні. Наприклад, цей Закон України не згадує про ведення реєстраційних карт об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів, а також паспортизацію місць видалення побутових відходів. Фактично, про існування таких актів-дій можливо довідатися лише із аналізу підзаконних нормативно-правових актів [246].

На наш погляд, необхідно згрупувати акти-дії як інструменти

діяльності публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами навколо однієї ключової ідеї. Усі вони по суті є елементами моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні. Тому ми пропонуємо розглядати перелічені раніше акти-дії як елементи моніторингу сфери управління відходами в Україні та моніторингу сфери управління побутовими відходами зокрема.

Розпочати аналіз актів-дій як інструментів діяльності публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами ми пропонуємо із моніторингу у сфері управління побутовими відходами. На відміну від Німеччини, в Україні моніторинг у сфері управління побутовими відходами є лише одним із напрямів діяльності публічної адміністрації України у сфері управління побутовими відходами. Обов'язок моніторингу у сфері управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема заснований на вимогах ст. 29 Закону України «Про відходи», яка передбачає необхідність моніторингу місць утворення, збирання та видалення відходів [246]. Основною метою його здійснення у сфері управління побутовими відходами в Україні є визначення та прогнозування впливу побутових відходів на навколишнє природне середовище, своєчасне виявлення, відвернення та подолання негативних наслідків їх впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини [246]. Суб'єктами, які здійснюють моніторинг місць утворення, збирання та видалення відходів згідно з положеннями названої статті Закону України «Про відходи» [246], є Мінекоенерго України; обласні, міст Києва і Севастополя державні адміністрації та Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища.

Цікавим є те, що цілісного нормативного регулювання механізму моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні на рівні Закону України «Про відходи» [246] немає. Для пошуку окремих його елементів ми маємо звернутися до Закону України «Про охорону

навколишнього природного середовища», у ст. 22 якого існує загальна норма, присвячена моніторингу навколишнього природного середовища. Як випливає із аналізу цієї статті, система державного моніторингу навколишнього природного середовища запроваджується в Україні з метою забезпечення збирання, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні [335]. При цьому, порядок здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища визначається у окремій постанові Кабінету Міністрів України, зокрема у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 року № 391 [282]. У названому документі про необхідність моніторингу побутових відходів, їх складу, вмісту у них забруднюючих та радіоактивних речовин згадано один раз. При цьому обов'язок такого моніторингу покладено на Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища [282]. Цікавим є також те, що серед суб'єктів, які здійснюють державний моніторинг довкілля, названо Мінрегіон України, що є профільним міністерством з управління побутовими відходами в Україні. Водночас його компетенція у частині моніторингу довкілля чомусь обмежується моніторингом: питної води централізованих систем водопостачання; стічних вод міської каналізаційної мережі та очисних споруд; зелених насаджень у містах і селищах міського типу; підтоплення міст і селищ міського типу [282]. Однак жодного слова не сказано про зв'язок Мінрегіону України із моніторингом побутових відходів.

Крім того, до 20 червня 2018 року діяв Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 02 жовтня 2008 року № 295 «Про затвердження Методичних рекомендацій по впровадженню системи моніторингу у сфері поводження з твердими побутовими відходами» [277].

Однак на сьогодні аналогічного спеціального нормативно-правового акта, який би визначав систему моніторингу у сфері управління твердими побутовими відходами, немає. Отже, говорити про те, що в Україні існує якісна система моніторингу сфери управління побутовими відходами немає підстав.

На наш погляд, якщо ідея моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні спрямована на забезпечення збирання, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень, зокрема, щодо управління побутовими відходами в Україні, то вона може об'єднувати усі акти-дії у сфері управління побутовими відходами, які спрямовані на досягнення цієї мети. До них ми пропонуємо віднести названі раніше: 1) державний облік побутових відходів; 2) паспортизацію побутових відходів; 3) ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; 4) ведення реєстраційних карт об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів; 5) ведення реєстру місць видалення відходів; 6) паспортизацію місць видалення побутових відходів; 7) контроль у сфері управління побутовими відходами.

Отже, в результаті аналізу законодавства України у частині регулювання моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні ми повернулися до раніше сформульованої нами ідеї про те, що акти-дії як інструменти діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні є елементами системи моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні.

Пропонуємо розглянути ці різновиди актив-дій конкретніше. Розпочати варто із контролю у сфері управління побутовими відходами в Україні. Обов'язок щодо контролю у сфері поводження з відходами визначений у низці статей базового Закону України «Про відходи», наприклад, п. «є» та п.

«ж» ст. 19; п. «м» ст. 21, ст. 23-2 тощо [246]. Водночас комплексно він врегульований у ст. 37 зазначеного Закону України [246]. У цій статті Закону України «Про відходи» він використаний у декількох значеннях: а) як підвиду актів-дій, який використовує публічна адміністрація у сфері управління відходами; б) як певний виробничий контроль, який здійснюють виробники відходів; в) як громадський контроль, який здійснюють громадські інспектори у порядку, встановленому у законодавстві України.

Нас у межах аналізу цього питання цікавить саме перший аспект розуміння цього підвиду актів-дій. Відповідно до ч. 1 ст. 37 Закону України «Про відходи» такий контроль здійснюють: Мінекоенерго України; неіснуюча на сьогодні Держсанепідслужба України; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи сільських селищних та міських рад [246]. Одразу ж маємо зазначити, що названа частина ст. 37 Закону України «Про відходи» виключила із переліку суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері управління відходами, зокрема побутовими, низку важливих суб'єктів, які мають контролюючі повноваження. Йдеться про: Кабінет Міністрів України, Мінрегіон України, МОЗ України, Державну екологічну інспекцію України; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг; Раду міністрів Автономної Республіки Крим; Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим та інших контролюючих суб'єктів. Отже, вичерпно сформувати систему суб'єктів публічної адміністрації України, які здійснюють контроль у сфері управління побутовими відходами в Україні із аналізу ст. 37 Закону України «Про відходи» неможливо.

Існує необхідність щодо окреслення системи суб'єктів публічної адміністрації України, які використовують контроль у сфері управління побутовими відходами в Україні як інструмент своєї діяльності. Враховуючи те, що ми детально розглядали повноваження суб'єктів публічної

адміністрації України у сфері управління побутовими відходами в Україні у третьому розділі цієї роботи пропонуємо зробити такий аналіз узагальненим.

До суб'єктів публічної адміністрації, які використовують контроль як інструмент своєї діяльності, ми віднесемо:

- Кабінет Міністрів України у межах, визначених у ст. 18 Закону України «Про відходи» [246];
- Мінрегіон України у межах, визначених у ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи» [246];
- Мінекоенерго України у межах, визначених у ст. 23-1 Закону України «Про відходи» [246];
- МОЗ України у межах, визначених у п. «е» ст. 25 Закону України «Про відходи» [246];
- Державну екологічну інспекцію України у межах, визначених у ст. 23-2 Закону України «Про відходи» [246];
- посадових осіб, які від імені органів державної санітарно-епідеміологічної служби уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення у межах територій та об'єктів нагляду відповідно до ст. 236 КУпАП [110];
- Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг у межах, визначених п. 31 та 32 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [327], а також Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із захоронення побутових відходів, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 року № 467 [267], та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

від 25 травня 2017 року № 683 [268];

- місцеві державні адміністрації у межах ст. 20 Закону України «Про відходи» [246] та п. 6 ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [331];
- органи влади АР Крим у межах повноважень, визначених у ст. ст. 19 та 20-1 Закону України «Про відходи» [246];
- органи місцевого самоврядування у межах, визначених у ст. 21 Закону України «Про відходи» [246] та п. 12 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330].

У дисертаційних дослідженнях останніх років до видів контролю, який здійснюється у сфері поводження з відходами в Україні в цілому та побутовими відходами зокрема, також пропонують відносити судовий контроль та громадський контроль [18, 45]. У цілому, не заперечуючи проти того, що у сфері управління побутовими відходами в Україні мають здійснюватися названі види контролю, ми все ж таки не будемо зупинятися на їх аналізі, оскільки їх не можна віднести до актів-дій як інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні.

До актів-дій публічної адміністрації як елементів моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні ми також відносимо державний облік побутових відходів. Обов'язок щодо здійснення державного обліку відходів в Україні і побутових відходів зокрема впливає із положень ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [335] та ст. 26 Закону України «Про відходи» [246]. Процедура здійснення державного обліку відходів визначена у постанові Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289]. Державний обліком відходів – це єдина державна система збирання, узагальнення, всебічного аналізу та зберігання відомостей про відходи під час їх утворення

та здійснення операцій поводження з ними [289]. Державний облік відходів ґрунтується на даних спостережень за утворенням відходів та здійсненням операцій поводження з ними і включає ведення первинного обліку відходів та державної статистичної звітності про них [289]. Первинний облік відходів ведуть підприємства відповідно до типових форм первинної облікової документації (картки, журнали, анкети) з використанням технологічної, нормативно-технічної, планово-економічної, бухгалтерської та іншої документації. Відомості для первинного обліку відходів, що заносяться до зазначених документів, обумовлюються системою показників, необхідних для заповнення форм державної статистичної звітності та ведення паспорта відходів [289]. Безперечно, такий облік стосується суб'єктів господарської діяльності, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні.

Крім первинного обліку відходів також здійснюється державний облік безхазяйних відходів. Це також стосується виявлення та обліку безхазяйних побутових відходів, які знаходяться на стихійних сміттєзвалищах. Такий облік здійснюється у порядку, визначеному як у п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289], так і у порядку, визначеному у спеціальній постанові Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» [293].

Зібрана таким чином інформація узагальнюється органами статистики, систематизується та відображається, наприклад, у звіті Мінрегіону України про стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2017 рік [383].

На наш погляд, говорячи про державний облік побутових відходів в Україні як про напрям спрямування зусиль публічної адміністрації України, слід чітко з'ясувати, на що він спрямований. Ми переконані у тому, що такий напрям діяльності публічної адміністрації України повинен мати наступні

цілі: а) отримання достовірних даних про утворення побутових відходів та здійсненням операцій з ними; б) використання отриманих даних у процесі управління побутовими відходами, оскільки вони є джерелом інформації про динаміку різноманітних аспектів управління побутовими відходами в Україні; в) інформування заінтересованих осіб щодо стану управління побутовими відходами в Україні за звітний період.

Проте що ж ми маємо на практиці? У 2018 році Мінрегіон України як профільне міністерство узагальнило інформацію про стан поводження з побутовими відходами за 2017 рік [383]. Доцільно зазначити, що у ст. ст. 25, 25-1 спеціального Закону України «Про відходи» [246] нічого не сказано про обов'язок Мінрегіону України інформувати про стан поводження з побутовими відходами в Україні. На наш погляд, така позиція Закону України «Про відходи» є недоцільною. Адже логічним є те, аби суб'єкт публічної адміністрації України, який формує та реалізує державну політику України у сфері поводження з побутовими відходами, інформував про результати реалізації цієї політики. Саме тому ми пропонуємо доповнити ст. 25-1 Закону України «Про відходи» обов'язком Мінрегіону України щодо надання повної та достовірної інформації про стан управління побутовими відходами за календарний рік.

Однак на цьому статистика управління побутовими відходами в Україні завершилася. Адже звіт про стан управління побутовими відходами у 2018 році відсутній. Те ж саме стосується попередніх років. На сайті Мінрегіону України ми не знайдемо звітів про стан поводження з побутовими відходами за 2016, 2015, 2014 роки. Аналізуючи інформацію, яку оприлюднює Мінрегіон України на своєму сайті, ми можемо зробити висновок про те, що на сьогодні його цікавить статистика у галузі поховання в Україні [382]. Таким чином, говорити про те, що в Україні існує цілісна, загальнодержавна система інформування про управління побутовими відходами, неможливо.

Що ж існує у країнах-членах ЄС, зокрема у Німеччині. Необхідно зазначити, що облік побутових відходів здійснюється також у Німеччині. Ним займаються насамперед компанії з управління побутовими відходами. Так, наприклад, § 52 Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439] встановлює вимоги до доказів та реєстрів, які має вести суб'єкт, що здійснює операції з побутовими відходами. Такий суб'єкт, здійснюючи операції з побутовими відходами, має заповнювати відповідні форми та реєстри щодо кожної окремої операції з відходами. Зразки таких реєстрів та форм визначені у Додатку 1 та Додатку 2 до Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439]. Розглянемо, які параметри надання інформації передбачені у них. Отже, Додаток 1 має назву Beseitigungsverfahren (операції з видалення). Він передбачає надання компанією із управління відходами наступної інформації: 1) про відкладення у землі (наприклад, звалища); 2) про обробку ґрунтів (наприклад, біологічна деградація рідких або шламових відходів у ґрунті); 3) про стиснення (наприклад, перекачування відкачуваних відходів у свердловини, соляні куполи або природні резонатори); 4) про нанесення поверхні (наприклад, скидання рідких або шламових відходів у ями, ставки або лагуни); 5) про спеціально розроблені полігони (наприклад, зберігання у закритих, відокремлених приміщеннях); 6) про скидання у інші води, крім морів та океанів; 7) про біологічну обробку, не описану у інших частинах цього Додатку; 8) про хіміко-фізичну обробку, яка не описана у інших частинах цього Додатку; 9) про спалювання на суші; 10) про спалювання на воді; 11) про постійне зберігання (наприклад, зберігання контейнерів у шахті); 12) про змішування або змішування із застосуванням будь-якого з методів, перелічених у Додатку тощо [439]. Законодавчо визначено також те, що одна операція з побутовими відходами може передувати іншій. У такому разі кожна окрема операція з відходами має обліковуватися окремо.

Додаток 2 має назву Verwertungsverfahren (Рециклінг). Він передбачає надання наступної інформації: 1) про використання відходів у якості палива або іншого засобу виробництва енергії; 2) про відновлення та регенерацію розчинників; 3) про утилізацію та відновлення органічних речовин, які не використовуються як розчинники (включаючи компостування та інші біологічні процеси перетворення); 4) про утилізацію металів та сполук металів; 5) про утилізацію та відновлення інших неорганічних матеріалів; 6) про регенерацію кислот та лугів; 6) про відновлення компонентів, що використовуються для боротьби з діашками; 7) про відновлення компонентів каталізатора; 8) про переробку нафти або інше повторне використання нафти; 9) про відновлення ґрунтів для сільськогосподарських та інших робіт; 10) про використання відходів, отриманих будь-яким із перерахованих процесів тощо [439].

Доцільно зазначити, що аналогічні показники визначені у Додатку «В» до ДСТУ 4462.3.01:2006 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій [84]. Однак на відміну від Німеччини названі Додатки в Україні мають не обов'язковий, а довідковий характер.

Повертаючись до обліку відходів у Німеччині, варто підкреслити, що отримана таким чином інформація лягає в основу інформування усіх заінтересованих осіб про стан сфери управління відходами на федеральному та муніципальному рівні. Якщо говорити про федеральний рівень, то така інформація узагальнюється у звітах про управління відходами за відповідний рік. Наприклад, «Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams» [486]. Ці звіти готуються профільним міністерством, зокрема Федеральним Міністерством охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини. На муніципальному рівні така інформація акумулюється у звітах про управління побутовими відходами на рівні федеральних земель. Наприклад, у Municipal waste management in Berlin [457].

Як правило, інформація про управління відходами, і зокрема побутовими, використовується при побудові графіків, діаграм, які відображають динаміку розвитку сфери управління побутовими відходами у Німеччині як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації.

Звичайно, це не єдиний шлях використання отриманої від компаній з утилізації відходів інформації. Вона також міститься на офіційних сайтах, спеціальних програмах для мобільних телефонів, інформаційних плакатах тощо. Центральна ідея усіх цих заходів досить влучно визначена К. Хааз, яка розглядає таку інформацію як інструмент підвищення обізнаності про навколишнє середовище, полегшення вільного обміну думками та ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань про довкілля, що зрештою має привести до покращення охорони навколишнього середовища [431, s. 23].

Отже, очевидним те, що державний облік побутових відходів в Україні потребує ґрунтового реформування. Воно має виявлятися не тільки в акумулюванні статистичної інформації для формування та реалізації публічної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, а й має стати засобом донесення до заінтересованих приватних осіб інформації про стан управління побутовими відходами в Україні. Обов'язок донесення такої інформації має лягти саме на профільне міністерство – Мінрегіон України. Крім того, повинен суттєво розширитися перелік інформації, яка надається суб'єктами господарювання щодо операцій з побутовими відходами. Тому ми пропонуємо запровадити Додатки 1 та 2 до спеціального Закону України «Про відходи» та визначити перелік операцій із видалення відходів та їх рециклінгу інформацію про, які мають надавати суб'єкти господарювання, що здійснюють операції з відходами. За основу під час визначенні переліку таких операцій можна взяти Додаток «В» ДСТУ 4462.3.01:2006 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій [84], який розроблено на основі Базельської конвенції

про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 01 липня 1999 року [21].

Тісно пов'язаним із державним обліком побутових відходів в Україні є такий вид актів-дій як паспортизація побутових відходів. Він також може розглядатися як елемент системи моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні. Варто зазначити, що законодавство України розглядає державний облік та паспортизацію побутових відходів як взаємопов'язані акти-дії, які використовує публічна адміністрація у сфері управління побутовими відходами. Така позиція простежується у ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [335]; ст. 26 Закону України «Про відходи» [246], а також спеціальній постанові Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289]. Не відкидаючи ідею взаємопов'язаності цих інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні, ми все ж таки пропонуємо розглядати їх як окремі акти-дії. Відповідно до п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289] паспортизація відходів ведеться підприємствами з метою їх вичерпної ідентифікації та визначення оптимальних шляхів поводження з ними. Вона передбачає складення і ведення паспортів відходів, паспортів місць видалення відходів, реєстрових карт об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів відповідно до державного класифікатора ДК 005-96 «Класифікатор відходів» та номенклатури відходів [289]. При цьому абз. 3 п. 9 названої постанови Кабінету Міністрів України передбачає, що форми паспортів відходів та інструкції щодо їх ведення розробляються Мінекоенерго України за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади і затверджуються ним за погодженням з МОЗ [289]. Наразі механізм реалізації паспортизації відходів здійснюється не на підставі наказу

Мінекоенерго України або спільного наказу Мінекоенерго України та інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади, а на підставі ДСТУ 2195-99 Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін [81] та ДСТУ 4462.3.01:2006 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій [84]. Фактично, процедуру паспортизації відходів регламентує Додаток «Б» до ДСТУ 4462.3.01:2006 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій [84], який визначає форму паспорта відходів підприємства та інструкцію її заповнення. При цьому названі ДСТУ не затверджені ні наказом Мінекоенерго України, ні наказом Мінрегіону України. Їх розробником є Держспоживстандарт України, який був до 2011 року центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Отже, юридичний механізм паспортизації відходів в Україні має непослідовний характер, адже ні ст. 26 Закону України «Про відходи» [246], ні п. 9 постанови Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289] не згадує про те, що процедура паспортизації регламентується названими ДСТУ [81, 82, 83, 84].

На наш погляд, паспортизація відходів є важливою складовою безпеки управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема. Вона також є запорукою ефективного використання ресурсного потенціалу відходів, адже кожному виду відходів присвоюється відповідний паспорт, який коротко характеризує його вид, характер небезпечності, фізико-хімічні характеристики, умови зберігання та ін. Саме тому необхідний якісний механізм використання цього підвиду актив-дій. Враховуючи те, що постанова Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 року № 2034 «Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [289] так і не визначила форми паспортів відходів, зокрема побутових, та інструкції щодо їх ведення, ми пропонуємо затвердити

Наказом Мінрегіону України форму паспорта побутових відходів та інструкцію щодо його ведення.

Досліджуючи досвід країн-членів ЄС, зокрема Німеччини у частині обліку побутових відходів, варто зазначити, що такого явища, як паспортизації відходів, у Німеччині немає. Цей підвид актив-дій не визначений ні у *Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)* [453], ні у *Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin* [439]. У Німеччині існує маркування відходів на етапі їх роздільного збирання, сортування та переробки. Але цей захід є складовою системи обліку операцій, зокрема, з побутовими відходами і не розглядається як окрема операція.

До переліку актив-дій публічної адміністрації як елементів моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні ми також віднесемо ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і ведення реєстраційних карт об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів. Ці підвиди актив-дій визначено у ст. 27 спеціального Закону України «Про відходи» [246] та деталізовано у постанові Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1360 «Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів» [292], а також Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 17 лютого 1999 року № 41 «Про затвердження форми реєстрової карти об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та Інструкції щодо її складання» [319]. Реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів – це комплексна система збирання, оброблення, збереження й аналізу інформації про об'єкти утворення, оброблення та утилізації відходів [292]. Він складається з двох частин. До першої частини реєстру включаються об'єкти утворення відходів. До другої частини – об'єкти оброблення та утилізації відходів [292]. Складання та ведення такого реєстру покладається на Раду міністрів

АР Крим, обласні, Київську та Севастопольську держадміністрації із залученням неіснуючої на сьогодні Держсанепідслужби України. Інформація про об'єкти утворення побутових відходів та об'єкти оброблення і утилізації відходів оформлюється у реєстраційних картах об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів, які також є елементом моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні. Порядок їх оформлення визначено у Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 17 лютого 1999 року № 41 «Про затвердження форми реєстрової карти об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та Інструкції щодо її складання» [319].

Якщо говорити про Німеччину, то відповідний облік об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів провадиться у межах загального обліку побутових відходів та компаній, які здійснюють операції з побутовими відходами. Такий облік регламентується, наприклад, § 52 та Додатками 1 та 2 до *Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin* [439].

До елементів моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні ми також долучили б ведення реєстру місць видалення відходів та паспортизацію місць видалення відходів, які Закон України «Про відходи» [246] розглядає у якості окремих актів-дій, які використовує публічна адміністрація у цій сфері. Обов'язок щодо ведення такого реєстру визначений у ст. 28 спеціального Закону України «Про відходи» [246] та деталізований у постанові Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 року № 1216 «Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів» [291], а також у Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 14 січня 1999 року № 12 «Про затвердження Інструкції про зміст і складання паспорта місць видалення відходів» [263]. Реєстр місць видалення відходів – це система даних, одержаних у результаті обліку та опису всіх об'єктів і спеціально

відведених місць, де здійснюються операції з видалення відходів [291]. Обов'язок ведення такого реєстру покладається на місцеві державні адміністрації. Інформація про місця видалення відходів оформлюється у паспорті місця видалення відходів, які також є елементом моніторингу сфери управління побутовими відходами в Україні. Порядок оформлення такого паспорта визначений у Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 14 січня 1999 року № 12 «Про затвердження Інструкції про зміст і складання паспорта місць видалення відходів» [263].

На наш погляд, обов'язок формування названих реєстрів може залишитися за місцевими державними адміністраціями. Однак контроль за повнотою та своєчасністю збирання та обробки інформації, повноти їх відображення у відповідних реєстрах має здійснювати профільне міністерство – Мінрегіон України. Отже, поряд із запровадженням цілісної системи моніторингу управління побутовими відходами в Україні ми пропонуємо закріпити на рівні ст. 25-1 Закону України «Про відходи» обов'язок Мінрегіону України щодо контролю за повнотою та своєчасністю збирання й обробки інформації відповідальними суб'єктами публічної адміністрації за: а) державний облік побутових відходів; б) ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; в) ведення реєстру місць видалення відходів.

Окремим видом активів, які використовує публічна адміністрація України під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, є інформаційні акти. Обов'язок надавати інформаційні акти випливає із положень ст. 30 спеціального Закону України «Про відходи» [246]; ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [335]; Закону України «Про інформацію» [323]; Закону України «Про доступ до публічної інформації» [254] та Закону України «Про звернення громадян» [321]. Йдеться про обов'язок Мінекоенерго України та

неіснуючої на сьогодні Державної санітарно-епідеміологічної служби України забезпечувати інших суб'єктів публічної адміністрації України та приватних осіб інформацією про розташування місць чи об'єктів зберігання і видалення відходів, їх вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини [246]. Важливим у цій частині є те, що законодавство України визначає лише два основних напрями надання такої інформації: 1) інформування про розташування місць чи об'єктів зберігання і видалення відходів та 2) вплив таких об'єктів на стан навколишнього природного середовища і здоров'я людини. Порядок такого інформування, крім названих Законів України, регламентований у Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01 листопада 2005 року № 397 «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища» [288], а також у Наказі Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 року № 444 «Про забезпечення доступу до публічної інформації» [256].

Принципово інший підхід до інформаційних актів існує у Німеччині. Цей підхід передбачає як загальні заходи, які спрямовані на отримання суспільством екологічної інформації, так і спеціальні заходи, що реалізуються у межах управління відходами в цілому та побутовими відходами зокрема.

Нормативне регулювання надання екологічної інформації на федеральному рівні визначено у Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) (Федеральному законі Про охорону навколишнього середовища) від 25 листопада 2014 року [462] та Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V) (Федеральному законі Про екологічну інформацію) від 14 червня 2006 року [454]. Принципова відмінність реалізації права на екологічну інформацію у Німеччині та Україні виявляється: по-перше, у тому, що до

суб'єктів, зобов'язаних надавати екологічну інформацію, віднесені не тільки органи державної влади, як це має місце в Україні, а й муніципальні органи; по-друге, у Німеччині створена система постійного інформування приватних осіб про стан навколишнього середовища. При цьому поставлена мета надання всеохоплюючої екологічної інформації у всіх напрямках діяльності публічної адміністрації ФРН та усіма можливими засобами передання інформації. Так, у абз. 1 § 2 Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V) під екологічною інформацією розуміється уся інформація у письмовій, візуальній, звуковій, електронній чи іншій матеріальній формі [454]. При цьому перелік екологічної інформації відповідно до § 2 Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V) включає: а) інформацію про стан екологічних компонентів, таких як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, ландшафт, включаючи гірські та водно-болотні угіддя, біорізноманіття та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, а також взаємодію між цими компонентами; б) інформацію про фактори та речовини, такі як: енергія, шум, радіація та відходи, включаючи радіоактивні відходи, викиди, скиди або інші викиди речовин або організмів у навколишнє середовище, які можуть вплинути на навколишнє середовище та його компоненти; в) заходи, такі як закони, плани та програми, адміністративні акти, угоди та заходи, які стосуються навколишнього природного середовища та його компонентів, а також факторів та речовин, які на нього впливають; г) звіти про виконання законів, планів, програм, адміністративних актів, угоди та заходи, які стосуються навколишнього природного середовища та його компонентів, а також факторів і речовин, які на нього впливають; д) аналіз витрат / вигод та інші економічні аналізи та припущення, які стосуються законів, планів, програм, адміністративних актів, угоди та заходів, які стосуються навколишнього природного середовища та його компонентів, а також факторів та речовин, які на нього впливають; е) інформація, яка стосується здоров'я та безпеки людини,

забруднення харчового ланцюга, умов життя людини та культурних об'єктів та споруд [454]. Отже, як видно із наведеного переліку, екологічна інформація у Німеччині має розгалужений характер та надається заінтересованим приватним особам у зручній письмовій, візуальній, звуковій, електронній та інших формах.

Крім того, на рівні спеціального законодавства встановлюються спеціальні вимоги до надання екологічної інформації, які безпосередньо стосуються публічного адміністрування сферою управління відходами. Так, наприклад, § 42 Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin [439] передбачає: а) інформування щодо рішень суб'єктів публічної адміністрації із питань, які стосуються управління відходами; б) залучення інститутів громадянського суспільства у процесі підготовки і прийняття планів управління відходами; в) залучення інститутів громадянського суспільства до підготовки наказів публічної адміністрації щодо розміщення об'єктів поводження з відходами; г) залучення інститутів громадянського суспільства у випадку продовження або перегляду названих раніше рішень; д) залучення інститутів громадянського суспільства до моніторингу сміттєзвалищ тощо. Отже, спеціальне законодавство долучає до переліку екологічної інформації, яка надається приватним особам ту, яка стосується безпосередньо управління відходами. Водночас така інформація також надається приватним особам в Україні.

Суттєво ж відрізняється практика публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині від України тим, що існує ціла сфера використання інформаційних актів, яких в Україні наразі немає. Йдеться про інформаційні акти, спрямовані на попередження утворення побутових відходів. Як ми неодноразово зазначали, саме завдання щодо попередження утворення будь-яких відходів, у тому числі й побутових, визначено у п. «б» ст. 5 спеціального Закону України «Про відходи» [246].

Водночас це завдання не реалізовувалося на практиці ні органами державної влади, залученими до управління побутовими відходами, ні органами влади АР Крим, ні органами місцевого самоврядування. Тим паче, нічого не зроблено у цій частині приватними особами, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні.

Що ж стосується Німеччини, то тут ситуація має принципово інший характер. Справа полягає у тому, що першим пріоритетом управління відходами є попередження їх утворення. Отже, на це завдання передусім спрямовує свої зусилля публічна адміністрація ФРН. Це повною мірою стосується також попередження утворення побутових відходів. Однак у цій частині є певна особливість. У Німеччині існує чіткий розподіл завдань для окремих суб'єктів публічної адміністрації. Тобто, німецький підхід вимагає уникнення випадків дублювання функцій між суб'єктами публічної адміністрації. Такий підхід спостерігається в усіх сферах публічного управління, у тому числі й у сфері управління побутовими відходами в Німеччині. Отже, якщо певному суб'єкту публічної адміністрації Німеччини доручено здійснення окремих завдань, то інший суб'єкт, як правило, їх не виконує. Те ж саме стосується суб'єктів із делегованими повноваженнями. Якщо їм доручено виконання певних завдань, інші суб'єкти публічної адміністрації не втручаються у відповідну сферу, що, однак, не виключає можливість контролю та нагляду за діяльністю відповідного суб'єкта із делегованими повноваженнями. З'ясувавши цю обставину, ми можемо перейти, власне, до аналізу інформаційних актів як інструментів попередження утворення побутових відходів у Німеччині.

Для прикладу пропонуємо взяти Berliner Stadtreinigungsbetriebe як комунальне підприємство, яке понад 65 років опікується управлінням муніципальними відходами, у тому числі побутовими, на території Федеративної землі Берлін [430]. У перелік обов'язків цього комунального підприємства входить здійснення інформаційних заходів, спрямованих на

попередження утворення побутових відходів на території Федеральної землі Берлін. До переліку таких заходів можна віднести:

- телефонні консультації для приватних осіб із попередження утворення побутових відходів, їх переробки та утилізації;
- розроблення спеціальних програм для мобільних телефонів, які містять інформацію щодо попередження утворення побутових відходів;
- розроблення спеціальних ігрових карток для дітей з інформацією про попередження утворення побутових відходів;
- розроблення інформаційних плакатів та брошур з інформацією про попередження утворення побутових відходів тощо [430].

При цьому це не заважає іншим суб'єктам публічної адміністрації долучатися до інформаційної компанії із попередження утворення побутових відходів. Так, наприклад, корисні поради із попередження утворення побутових відходів можна віднайти у звіті «Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams» [486].

На жаль, в Україні таких завдань немає ні у профільних комунальних підприємств, які опікуються питаннями благоустрою території населених пунктів, ні у приватних компаній, ні у Мінрегіону України.

Очевидно те, що завдання із попередження утворення побутових відходів є одним із пріоритетів управління такими відходами. Саме тому ми пропонуємо поряд із впровадженням Національної програми попередження утворення побутових відходів в Україні на 2019–2024 роки закріпити на рівні спеціального Закону України «Про відходи» обов'язок суб'єктів публічної адміністрації, зокрема: Мінрегіону України (ст. 25-1), органів влади АР Крим (ст. 19), органів місцевого самоврядування (ст. 21) та суб'єктів із делегованими повноваженнями щодо вжиття заходів із попередження утворення побутових відходів. Інструментами реалізації цього обов'язку можуть бути названі інформаційні заходи, зокрема: телефонні консультації; спеціальні додатки для мобільного телефону; брошури, плакати із

інформацією про способи попередження утворення побутових відходів тощо.

Висновки до розділу 4

Дослідження механізму управління побутовими відходами в Україні, а також окремих його елементів дозволило сформулювати низку суджень та пропозицій, спрямованих на наближення його до аналогів, які існують у країнах-членах ЄС.

1. Обґрунтовано те, що адміністративно-правовий механізм управління побутовими відходами є конкретизацією механізму адміністративно-правового регулювання і більш загальної категорії, якою є «механізм правового регулювання». Для нього властиві всі ті елементи, які властиві для механізмів вищого порядку, а зокрема: норми права, юридичні факти, акти застосування права, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків. При цьому на рівні адміністративно-правового механізму управління побутовими відходами ці елементи набувають конкретики. Мова йде про: норми екоресурсного права; юридичні факти, які призводять до виникнення, зміни та припинення екоресурсних відносин; власне, самі екоресурсні відносини, які мають юридичний та фактичний зміст; їх суб'єкти, одним із яких обов'язково є суб'єкт публічної адміністрації України; відповідні об'єкти, з приводу яких виникають екоресурсні відносини тощо. При цьому в екоресурсні правовідносини публічна адміністрація України вступає з метою виконання покладених на неї обов'язків та завдань у сфері управління побутовими відходами в Україні та може діяти виключно у правових формах.

2. Суть адміністративно-правового механізму управління побутовими відходами в Україні ми вбачаємо у тому, що він є сукупністю визначених законодавством України інструментів діяльності публічної адміністрації, які використовуються нею для здійснення регулюючого впливу

на приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами та управління побутовими відходами як публічним майном і веде до виникнення, зміни та припинення екоресурсних відносин.

3. Аналіз джерел екоресурсного права України дозволяє назвати наступний перелік інструментів діяльності публічної адміністрації, які вона використовує у сфері управління побутовими відходами в Україні: 1) нормативно-правові акти; 2) плани; 3) акти-дії.

4. Констатовано те, що адміністративний договір як інструмент діяльності публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні не використовується. На наш погляд, його застосування можливе у частині визначення цілей, завдань та напрямів співпраці суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні; взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень у цій сфері; взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні. Для запровадження широкого використання цього інструменту діяльності публічної адміністрації необхідне внесення змін до Закону України «Про відходи», який має визначити випадки його застосування. Однак, процедура використання адміністративних договорів має регулюватися спеціальним нормативно-правовим актом, а зокрема Законом «Про адміністративні процедури».

5. З'ясовані вади використання такого інструменту управління побутовими відходами в Україні як плани. Констатовано те, що вони переобтяжені з позиції змісту, адже є одночасно і програмами, і стратегіями, і планами. Запропоновано запровадити в Україні німецький підхід до планування діяльності з управління побутовими відходами, який передбачає існування логічного ланцюгу публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, який включає послідовне застосування: а) програм управління відходами; б) стратегій; в) планів управління відходами; г) звітів

про виконання планів. Такий логічний ланцюг публічного адміністрування цієї сферою має бути нормативно закріплений у Законі України «Про відходи».

6. Аналіз законодавства України про відходи дозволяє констатувати те, що підзаконні нормативно-правові акти є одним із центральних інструментів публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Вони об'єднують досить значну за об'ємом та різноманітну за своїм тематичним спрямуванням групу офіційних юридичних актів, які регулюють різноманітні аспекти публічного адміністрування цієї сферою. За ознакою дії у просторі їх можна поділити на: загальнодержавні, республіканські та муніципальні підзаконні нормативно-правові акти.

7. Констатовано те, що підзаконні нормативно-правові акти регулюють ті питання, які не врегульовані жодним чином на рівні законів України. Мова йде про статус республіканських відходів, компетенцію та повноваження Мінрегіону АР Крим тощо. Загалом, не заперечуючи того, що підзаконні нормативно-правові акти можуть регулювати названі питання, ми все ж таки переконані у тому, що вихідні засади такого регулювання мають визначатися саме на рівні законів України, а зокрема на рівні Закону України «Про відходи». Наразі на рівні названого Закону України існують правові прогалини щодо названих питань, які мають вирішитися через внесення змін і доповнень до нього.

8. Запропоновано запровадити замість значного переліку різноманітних дозвільних документів для суб'єктів господарювання, які бажають здійснювати операції з побутовими відходами, єдиний документ, який би надавав можливість здійснювати цей вид господарської діяльності. Ми пропонуємо його назвати сертифікатом на здійснення операцій з побутовими відходами. Цей сертифікат можна було б, як і у Німеччині, видавати на здійснення як однієї, так і декількох операцій з побутовими

відходами. Правове регулювання підстав отримання цього дозвільного документу ми пропонуємо здійснити на рівні спеціального Закону України «Про відходи».

9. Низку актів-дій, таких як: державний облік побутових відходів; паспортизація побутових відходів; ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; ведення реєстраційних карт об'єктів утворення, обробки та утилізації відходів; ведення реєстру місць видалення відходів; паспортизація місць видалення побутових відходів, запропоновано розглядати як складові елементи системи моніторингу (нагляду) за сферою управління побутовими відходами в Україні. Таке об'єднання можливе, зважаючи на спільність мети цих актів-дій. Можливість саме такого підходу підтверджується законодавством Федеральної землі Берлін з муніципального управління відходами. При цьому поряд із запровадженням цілісної системи моніторингу (нагляду) за сферою управління побутовими відходами в Україні ми пропонуємо закріпити на рівні ст. 25-1 Закону України «Про відходи» обов'язок Мінрегіону України з контролю за повнотою та своєчасністю збору та обробки інформації відповідальними суб'єктами публічної адміністрації щодо: а) державного обліку побутових відходів; б) ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів; в) ведення реєстру місць видалення відходів.

10. Констатовано те, що державний облік побутових відходів в Україні потребує ґрунтового реформування. Воно має виявлятися не тільки в акумулюванні статистичної інформації для формування та реалізації публічної політики у сфері управління побутовими відходами в Україні, але й має стати засобом донесення до зацікавлених приватних осіб інформації про стан публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Обов'язок донесення такої інформації має лягти саме на профільне міністерство – Мінрегіон України.

11. Принципово має змінитися інститут адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами. Адже заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, які наразі існують в Україні, не спроможні забезпечити захист приватних осіб від дій та рішень суб'єктів владних повноважень у цій сфері. Тому нами запропонована низка складів адміністративних правопорушень, які спрямовані на притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців за адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні.

12. Обґрунтовано те, що суттєво має розширитися спектр інформаційних актів, які надаються за запитами приватних осіб суб'єктами публічної адміністрації України. Вони мають містити не тільки інформацію про розташування місць чи об'єктів зберігання і видалення побутових відходів, їх вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини, але й інформацію про способи попередження утворення побутових відходів. При цьому до надання такої інформації приватним особам ми пропонуємо залучити профільні комунальні підприємства та приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні.

РОЗДІЛ 5

УПРАВЛІННЯ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

5.1 Вихідні засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами

Потужним фактором розвитку національної правової системи України стало підписання Угоди про асоціацію [402]. Виконання цієї Угоди передбачає значний обсяг роботи із адаптації національного законодавства України до законодавства ЄС. Ця Угода передбачає проведення адаптаційних робіт у багатьох сферах життєдіяльності українського суспільства і держави, зокрема у сфері управління відходами та ресурсами. Сфера управління відходами та ресурсами [402], яка нормативно визначена як напрям адаптації законодавства України до законодавства ЄС в Угоді про асоціацію, покликана забезпечити впровадження європейських стандартів управління всіма видами відходів в Україні, у тому числі й побутовими.

Варто зазначити, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС була предметом численних наукових досліджень. Аналіз наукової літератури дає змогу виокремити декілька напрямів наукових досліджень адаптації законодавства. По-перше, наукові дослідження, які були спрямовані на комплексне осмислення самого феномена адаптації законодавства України до законодавства ЄС та її інституційного забезпечення [49, 56, 89, 112, 366, 375]. По-друге, це наукові дослідження, які присвячені окремим сферам адаптації законодавства України до законодавства ЄС [59, 60, 61, 62, 63, 198, 199, 200, 201, 202, 212, 213, 385, 386, 387]. У межах другої групи наукових досліджень можна виокремити ті із них, які стосувалися адаптації законодавства України у сфері управління

відходами в цілому [381, 407] та побутовими відходами зокрема [125, 126, 133, 134, 135, 136, 151, 156, 157, 159, 161].

Дослідження наукової літератури дає змогу констатувати те, що на сьогодні не склалося єдиного підходу до розуміння феномена адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Так, В. А. Семиченко розглядає адаптацію як активний процес, який може призвести до позитивних змін (адаптованості), так і негативних (дезаптованості) [377, с. 74].

У Великому юридичному енциклопедичному словнику (за загальною редакцією Ю. С. Шемшученка) адаптація законодавства розглядається як форма правової гармонізації, сутність якої полягає в узгодженні та пристосуванні нормативно-правових актів національного законодавства до міжнародних, європейських або внутрішньодержавних правових стандартів [38, с. 15–16].

К. М. Рудой розглядає адаптацію законодавства України до законодавства ЄС як комплексне поняття, оскільки, вона, з одного боку, є складовою частиною гармонізації законодавства України та ЄС, а з другого боку, визначається як пріоритетна складова європейської інтеграції нашої держави [375, с. 8].

К. Ященко пропонує розглядати «адаптацію» як категорію, яка охоплює не тільки проведення гармонізації та уніфікації законодавства України із законодавством ЄС, а й здійснення всього комплексу заходів, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до вимог нормативно-правових актів ЄС [428, с. 57].

На думку В. М. Бесчасного та О. В. Філонова, «адаптація» полягає у сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, соціально-економічних, науково-технічних процесів і заходів, спрямованих на зближення законодавства України з сучасною європейською системою права шляхом проектування нового та внесення змін у чинне законодавство

України з урахуванням загальних європейських стандартів, що їх відбито в чинному законодавстві ЄС та країн – членів ЄС, а також шляхом неухильного дотримання оновленого законодавства [29, с. 110].

Така різноманітність підходів до визначення сутності адаптації законодавства України до законодавства ЄС, на наш погляд, пояснюється, з одного боку, складністю цього феномена, а з другого боку, відносно невеликим практичним досвідом України у здійсненні робіт із адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

На наш погляд, однією із найкращих є дефініція адаптації законодавства України до законодавства ЄС, яку сформулював О. С. Проневич. Так, вчений розглядає адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу як ґрунтований на міжнародній угоді планомірний процес (комплекс односторонніх заходів) узгодження (зближення, наближення, пристосування, перетворення, приведення у відповідність) нормативно-правових актів держави-реципієнта з європейськими стандартами (ідеалами) правового регулювання окремих видів суспільних відносин (правової регламентації пріоритетних сфер) [363, с. 64].

Розглядаючи феномен адаптації законодавства, ми не можемо оминати нормативне визначення цієї категорії, яке надано у Розділі II Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [260]. Так, названий Закон України розглядає адаптацію законодавства – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* [260]. При цьому *Acquis communautaire* (*acquis*) цим Законом України визначається як правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ [260].

Слушними у цій частині є зауваження О. С. Проневича про недоцільність ототожнення *acquis communautaire* з законодавством ЄС [363, с. 62]. Адже, виходячи із положень Угоди про асоціацію [402] та Додатків до неї [78], йдеться не про адаптацію до правової системи ЄС, а про адаптацію до визначеного у названій Угоді переліку юридичних актів ЄС. Це зауваження необхідно обов'язково враховувати, наприклад, при визначенні умов і факторів, необхідних для адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.

У цілому ж ми пропонуємо розглядати адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами у якості інструменту приведення у приблизну адекватність вітчизняного нормативного регулювання функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами до європейських стандартів управління побутовими відходами. Слушними у цій частині є зауваження Р.С. Мельника щодо сутності адаптації законодавства та практичного значення юридичних актів ЄС. Так, вчений справедливо наголошує на тому, що юридичні акти ЄС на сьогоднішній день є юридичною основою (джерелом права) лише для правотворчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, які повинні користуватися ними під час розроблення та прийняття нормативних актів. Що ж стосується правозастосування, то юридичні акти ЄС стануть обов'язковими для України лише після її входження до складу Європейського Союзу [180, с. 123]. Отже, на сьогодні юридичні акти ЄС, визначені Угодою про асоціацію [402] та Додатками до неї [78], є лише основою для нормотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Це повною мірою стосується сфери управління побутовими відходами. Юридичні акти ЄС мають стати орієнтиром у правотворчій діяльності суб'єктів публічної адміністрації України з метою створення подібного, наближеного до європейських стандартів нормативного регулювання управління побутовими відходами в Україні.

Говорячи про сферу управління побутовими відходами, маємо констатувати те, що накопичилося досить багато проблем, які заважають ефективній адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Ми пропонуємо зупинитися на найбільш проблемних питаннях, пов'язаних із адаптацією законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами є послідовним процесом, для успішного здійснення якого необхідні певні умови та відповідні фактори.

Під умовами та факторами адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу ми розуміємо сукупність послідовних, організаційних заходів, які спрямовані на досягнення мети адаптації законодавства України до законодавства ЄС – досягнення відповідності спочатку законодавства України до законодавства ЄС, а згодом і правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

Значна частина умов адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначена у Розділі VI Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [260]. До переліку названих у цьому Законі України умов ми б додали наступні: 1) планування роботи із адаптації законодавства; 2) визначення переліку органів публічної влади, насамперед суб'єктів публічної адміністрації України, відповідальних з української сторони за проведення робіт із адаптації законодавства; 3) взаємодія із інституціями ЄС в контексті оцінки якості та ефективності результатів проведення робіт із адаптації законодавства; 4) притягнення до відповідальності відповідальних з української сторони за пропущення строків проведення адаптаційних робіт. Ці умови адаптації ми пропонуємо нормативно закріпити у Розділі VI Закону

України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [260].

У цілому умовами адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами є:

- планування роботи із адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у названій сфері та контроль за якістю і своєчасністю її виконання;
- визначення переліку органів публічної влади, насамперед суб'єктів публічної адміністрації України, відповідальних з української сторони за проведення робіт із адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління побутовими відходами;
- формування переліку юридичних актів ЄС, які регулюють відносини у сфері управління побутовими відходами;
- якісний переклад визначених юридичних актів ЄС українською мовою;
- здійснення комплексного порівняльно-правового аналізу регулювання правовідносин з управління побутовими відходами в Україні та в Європейському Союзі;
- розроблення рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами;
- визначення юридичних, економічних, соціальних, політичних та інших наслідків реалізації рекомендацій;
- підготовка пропозицій щодо прийняття проектів законів та інших нормативно-правових актів, внесення змін та доповнень у чинні закони України та підзаконні нормативно-правові акти у сфері управління побутовими відходами;

- моніторинг подальшої реалізації проектів законів та інших нормативно-правових актів;
- взаємодія із інституціями ЄС у контексті оцінки якості та ефективності результатів проведення робіт із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у зазначеній сфері;
- притягнення до відповідальності відповідальних з української сторони за пропущення строків проведення адаптаційних робіт.

Варто підкреслити, що така чітка процедура адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначена саме у згаданому вище Законі України. Водночас після підписання Угоди про асоціацію [402] виникло запитання про подальшу долю цього нормативно-правового акта. Адже складається враження про те, що про Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» просто забули. На цю проблематику звертав увагу у своїх дослідженнях О.С. Проневич [363]. Враховуючи те, що цей Закон України є чинним, ми пропонуємо узгодити його положення із положеннями Угоди про асоціацію, зокрема щодо визначення пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. На наш погляд, функціональне призначення Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» має виявлятися у нормативному закріпленні умов, факторів та процедури адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Власне, з цих позицій, на наш погляд, необхідно скоригувати положення цього Закону України.

Оцінюючи виконану на сьогодні роботу із адаптації законодавства України до законодавства ЄС, ми можемо висловити низку зауважень та пропозицій щодо умов і факторів адаптації законодавства у цій сфері.

По-перше, необхідне вироблення чіткого напрямку адаптаційних робіт у сфері управління побутовими відходами в Україні. За період з 2014 по 2018 роки напрями адаптаційних робіт у цій сфері змінювалися часто і досить

кардинально. Спочатку Мінекоенерго України спрямувала зусилля на переклад Директив ЄС та підготовку внесення змін і доповнень до базового Закону України «Про відходи». Ці пропозиції були оформлені у Національній стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля [207]. Після прийняття у 2017 році Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2017 року [347], заходи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС у цій сфері були спрямовані на створення дев'яти нових законів України, які стосуються питань із управління побутовими відходами в Україні. Йдеться про проекти законів про відходи та вторинні ресурси, про захоронення відходів, про спалювання відходів, про побутові відходи. Ці проекти законів мали б замінити чинний Закон України «Про відходи». Водночас у п. 1766 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року [245], передбачено те, що до 2020 року необхідно внести зміни у чинний Закон України «Про відходи». Іншими словами, Кабінет Міністрів України, який затвердив обидва із згаданих офіційних документів, фактично визначив різні напрями спрямування адаптаційних робіт. Ця ситуація заплутує мету, завдання і очікувані результати від адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Отже, необхідно чітко визначитися із основним спрямуванням адаптаційної роботи у сфері управління побутовими відходами, завданнями та очікуваними результатами від її виконання.

По-друге, аналіз стратегічних документів, які присвячені реформуванню сфери управління побутовими відходами в Україні, наближення її до європейських стандартів, наприклад Національної стратегії

управління відходами в Україні до 2030 року [347], свідчить про те, що поза увагою залишаються такі центральні питання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, як: утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина у цій сфері; належне врахування публічних інтересів приватних осіб під час публічного адміністрування цією сферою; залучення приватних осіб до реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в якості суб'єктів делегованих повноважень; розробка дієвого механізму управління побутовими відходами як публічним майном; поглиблення взаємодії публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства в частині залучення останніх до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Очевидно те, що саме концепція «людиноцентризму», спрямованість функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами на утвердження і забезпечення прав людини у цій сфері, належне врахування публічних інтересів, співпраця публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства мають стати основою оновленої функції публічної адміністрації з управлінням побутовими відходами в Україні. Враховуючи це, ми пропонуємо обов'язково враховувати названі чинники при здійсненні адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.

По-третє, дивною є позиція Мінрегіону України, адже за весь час проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами ним як профільним міністерством не запропоновано жодного програмного документа, який би був спрямований на закріплення системного підходу до проведення адаптаційних робіт у сфері управління побутовими відходами в Україні. Враховуючи це, ми пропонуємо посилити роль і участь Мінрегіону України в адаптаційних роботах у сфері управління побутовими відходами.

По-четверте, аналіз повторного перекладу рамкової Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» та Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року «Про захоронення відходів» [75, 74] свідчить про те, що категорії «брокер», «дилер» та деякі інші категорії і положення названих юридичних актів ЄС перекладені неправильно, із перекрученням їх змісту і суті. Враховуючи це, пропонуємо провести ревізію названих офіційних перекладів юридичних актів ЄС із обов'язковим залученням, крім філологів, спеціалістів у галузі юриспруденції та економіки.

Неодмінною умовою адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами є приведення національного законодавства України про відходи у приблизну адекватність до положень юридичних актів ЄС, які регулюють суспільні відносини у сфері управління побутовими відходами.

Додаток XXX до Угоди про асоціацію [78] визначає перелік юридичних актів ЄС, які мають бути юридичною основою для правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі для приведення у відповідність законодавства України про відходи до аналогів, які існують у країнах-членах ЄС. Сфери управління побутовими відходами безпосередньо стосуються положення двох юридичних актів ЄС, зокрема рамкової Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи» та Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року «Про захоронення відходів» [75, 74].

Оскільки Україна прагне набуття повноправного членства у ЄС, то її правова система має і надалі наближатися до *acquis communautaire*, а процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС має розширюватися і поглиблюватися. У кінцевому підсумку правова система України має вибудуватися відповідно до *acquis communautaire*. У іншому разі Україна не зможе бути частиною ЄС та застосовувати юридичні акти ЄС як частину свого законодавства. Тому ми пропонуємо у перспективі розширити перелік юридичних актів ЄС, які містять положення щодо управління побутовими

відходами і мають стати юридичною основою для подальшого наближення нормативного регулювання управління побутовими відходами в Україні до європейських аналогів. До переліку таких юридичних актів ЄС ми б віднесли наступні:

- Директиву 2000/76/ЄС Європейського парламенту та Ради «Щодо спалювання відходів» [73];
- Директиву № 94/62/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про упаковку і відходи від упаковки» [76];
- Директиву ЄС 78/319 від 20 березня 1978 року та постанову Ради Європи № 259/93 про нагляд і контроль за переміщенням відходів у межах Європейської спільноти, а також за їх ввезенням і вивезенням з території ЄС [226] та ін.

Важливим аспектом робіт із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами є інституційне забезпечення цього процесу. Саме тому необхідно чітко визначити суб'єктів, відповідальних за формування правової системи України, котра б відповідала *acquis communautaire* у сфері управління побутовими відходами, їхню компетенцію та інструменти реалізації повноважень.

На сьогодні інституційне забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами здійснюють:

- Профільні комітети Верховної Ради України;
- Кабінет Міністрів України;
- Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- Міністерство енергетики та захисту довкілля України;
- Міністерство охорони здоров'я України;

- Координаційна рада з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами передбачає тісну співпрацю між законодавчою та виконавчою гілками влади України. Адже значна частина заходів з адаптації законодавства у цій сфері пов'язана із прийняттям нових законів України. Так, відповідно до положень Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [347] мають бути прийняті дев'ять нових законів України, чотири із яких безпосередньо стосуються сфери управління побутовими відходами в Україні. Йдеться про проекти законів: про управління відходами; про відходи та вторинні ресурси; про захоронення відходів; про спалювання відходів; про побутові відходи. Розробником цих законів виступає виконавча гілка влади в особі Мінекоенерго України. Водночас прийняття нових законів України, внесення змін і доповнень в існуючі або скасування чинних законів України є виключною компетенцією Верховної Ради України. Отже, вона є неодмінним учасником процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Верховна Рада України, фактично, належить до переліку суб'єктів, відповідальних за приведення законодавства України у сфері управління побутовими відходами у відповідність до законодавства ЄС. Її компетенція щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС у названій сфері визначається Розділом IV Конституції України, Законом України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року, Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 року [341, 325] і виявляється у здійсненні останньою колегіально законотворчої функції, у тому числі щодо законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Інструментами реалізації повноважень Верховної Ради України в цій частині є нормативно-правові акти (закони України та постанови Верховної

Ради України). Фактично, саме через видання нормативно-правових актів Верховна Рада України впливає на нормативне регулювання управління побутовими відходами в Україні.

Крім того, у складі Верховної Ради України функціонують два комітети, які займаються питаннями щодо європеїзації управління побутовими відходами в Україні, зокрема: Комітет з питань енергетики та житлово-комунальних послуг та Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом.

Однією із центральних проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС є взаємодія між виконавчою та законодавчою гілками влади. Адже, як ми наголошували, значна частина заходів із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами передбачає або зміни до Закону України «Про відходи», або створення нових законів, перелік яких визначений у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [347]. На жаль, ефективна співпраця між виконавчою та законодавчою владою в Україні з приводу здійснення адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами відсутня. Це засвідчує насамперед те, що попри активну позицію Уряду України та Мінекоенерго України досі не приведений у відповідність до вимог юридичних актів ЄС, визначених у Додатку XXX до Угоди про асоціацію, базовий Закон України «Про відходи».

Зовсім інший підхід можна спостерігати у країнах-членах ЄС, які набули членство в Євросоюзі відносно недавно. Наприклад, мова йде про сусіда України – Республіку Польщу. Входження цієї країни до складу Європейського Союзу стало можливим також через те, що виконавча та законодавча влада Польщі пліч-о-пліч співпрацювали для того, щоб виконати всі вимоги щодо приведення законодавства Республіки Польщі у відповідність до законодавства ЄС. Це виявлялося, наприклад, у

невідкладному розгляді Парламентом Польщі тих законопроектів, які подавалися Радою міністрів і були спрямовані на адаптацію законодавства Польщі до законодавства ЄС. Очевидно те, що такою ж має бути співпраця Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, адже на сьогодні заходи із адаптації законодавства України до законодавства ЄС здійснюються із порушенням строків, визначених для їх проведення, у тому числі через відсутність співпраці законодавчої та виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є одним із основних суб'єктів, відповідальних за здійснення заходів із адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Як справедливо зазначає О. С. Проневич, на сьогодні Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади сконцентрував увесь спектр повноважень у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [366, с. 36]. У складі Уряду виокремлено окрему посаду Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, що окремо засвідчує актуальність цього напрямку діяльності виконавчої влади.

До основних повноважень Уряду в частині адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами належать: 1) координація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами в Україні. Наприклад, йдеться про План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; 2) планування державної політики України у сфері управління побутовими відходами, зокрема в частині спрямування її розвитку у напрямі європейських стандартів управління побутовими відходами, наприклад, прийнята Урядом Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року; 3) контроль за своєчасністю та якістю здійснення заходів з адаптації

законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Інструментами реалізації повноважень Кабінету Міністрів України в цій частині є нормативно-правові акти (накази, розпорядження, постанови Кабінету Міністрів України) та плани (стратегії, плани заходів).

Важливе значення для координації роботи із адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема у сфері управління побутовими відходами в Україні, має Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Згідно із Положенням про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2017 року № 759, він є самостійним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, підпорядкованим Прем'єр-міністру України, Віце-прем'єр-міністру України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та Державному секретарю Кабінету Міністрів України [351].

Аналіз названого Положення [351] дає змогу віднести до компетенції Урядового офісу наступні повноваження у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС: 1) координація діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію [402], інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС, у тому числі щодо управління побутовими відходами; 2) координація процесу адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, у тому числі щодо управління побутовими відходами; 3) планування, моніторинг та оцінка результативності виконання завдань у сфері європейської інтеграції, у тому числі з виконання Угоди про асоціацію; 4) координація діяльності органів виконавчої влади з розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-

правових актів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС, у тому числі щодо управління побутовими відходами; 5) удосконалення системи та механізму координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської інтеграції, у тому числі щодо здійснення адаптаційних робіт у сфері управління побутовими відходами [351]. Крім того, з лютого 2016 року, як справедливо зазначає О. С. Проневич, цей орган уповноважено проводити в установленому порядку експертизу відповідності проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, а також урахування права Європейського Союзу (*acquis* ЄС). Крім цього, він має забезпечувати здійснення перекладу *acquis* ЄС українською мовою й оновлення глосарія термінів *acquis* ЄС [366, с. 36].

Центральна роль у здійсненні заходів із адаптації законодавства України до законодавства ЄС, у тому числі у сфері управління побутовими відходами, належить міністерствам. Варто зазначити, що на сьогодні у міністерствах створено посади заступника міністра з питань євроінтеграції. Не є винятком у цьому разі міністерства, задіяні у адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами, зокрема: Мінрегіон України, Мінекоенерго України та МОЗ України [390, 391, 392].

Провідну роль серед міністерств України, відповідальних за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами, мав би відігравати Мінрегіон України. Адже саме це міністерство є відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері поводження з побутовими відходами в Україні згідно зі ст. ст. 25, 25-1 Закону України «Про відходи»[246]. За логікою речей, воно б і мало очолити роботу із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері

управління побутовими відходами. На жаль, це Міністерство не займає активної позиції у сфері адаптації, на відміну від Мінекоенерго України. За період з 2014 по 2019 роки цим суб'єктом публічної адміністрації України не оприлюднено жодних офіційних програм чи заходів, спрямованих на адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. У зв'язку із цим ми пропонуємо посилити роль і участь названого Міністерства у адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.

Мінекоенерго України, фактично, є основним суб'єктом, який здійснює заходи із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Це насамперед пов'язано із тим, що в Угоді про асоціацію у п. «е» ст. 361 сфера адаптації визначена як управління відходами та ресурсами [402]. Враховуючи те, що сферу управління побутовими відходами не виокремлено в окремий напрям адаптації законодавства, здійснення заходів із приведення нормативного регулювання управління побутовими відходами в Україні у приблизну адекватність із законодавством ЄС здійснюється в межах загального напрямку «управління ресурсами і відходами». Враховуючи те, що на Мінекоенерго України Положенням про нього [229] покладено обов'язок щодо формування державної політики у сфері поводження з відходами, проведення адаптаційних робіт із управління будь-якими відходами поклали саме на нього. Хоча спеціальний Закон України «Про відходи» [246], як ми про це говорили в п. 3.1, покладає обов'язок щодо формування державної політики у сфері поводження з відходами саме на Уряд України, а не на Мінекоенерго України, а формування та реалізацію державної політики у сфері поводження з побутовими відходами не на Мінекоенерго України, а на Мінрегіон України. Таким чином, фактично Мінекоенерго України очолює адаптаційні роботи у тій сфері, яка належить до компетенції іншого міністерства. Про ефективність такої адаптації та якість заходів, які запропоновані

Мінекоенерго України, важко скласти правильне судження, адже логічним є те, щоб адаптацією законодавства займалося профільне міністерство, яке краще знає про усі проблеми здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, ніж Мінекоенерго України. Проте у офіційних документах Уряд визначив саме Мінекоенерго України [322] основним виконавцем заходів із адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема у сфері управління побутовими відходами. На сьогодні ця позиція залишається незмінною і міститься в офіційних документах, а розроблена Мінекоенерго України та затверджена Урядом Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347] позиціонується як підсумковий документ, реалізація якого приведе до адаптації законодавства України до законодавства ЄС, у тому числі у сфері управління побутовими відходами.

Маємо зазначити, що Мінекоенерго України на сьогодні здійснює заходи із адаптації законодавства через: а) розробку програмних документів щодо здійснення адаптаційних заходів та б) проектів нормативно-правових актів, у яких втілюються ідеї, закріплені у Директивах ЄС, які стосуються управління побутовими відходами. Інструментами реалізації повноважень Мінекоенерго України в цій частині є нормативно-правові акти (накази) та плани (стратегії, плани заходів).

МОЗ України є учасником адаптаційних робіт у сфері управління побутовими відходами в Україні у межах тієї компетенції, яка визначена для нього у Законі України «Про відходи», зокрема в частині розробки, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів. Інструментом реалізації повноважень цього Міністерства у названій сфері є нормативно-правові акти (накази).

Залучення такого широкого переліку суб'єктів публічної адміністрації до адаптаційних робіт у сфері управління побутовими відходами передбачає координацію діяльності між ними. Як ми зазначали у попередніх наших

дослідженнях: «серцевиною роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС є координація роботи між суб'єктами публічної адміністрації України з цього питання. Без такої координації адаптаційні роботи набувають хаотичний, безсистемний характер, що призводить до їх низької ефективності» [136].

На сьогодні функцію такого координатора виконує Координаційна рада з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року. Серед переліку завдань цього координаційного органу існує окреме завдання щодо сприяння адаптації національного законодавства до положень: рамкової Директиви 2008/98/ЄС «Про відходи», Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року «Про захоронення відходів» та інших юридичних актів ЄС, присвячених управлінню відходами [74].

Варто звернути увагу на те, що в Угоді про асоціацію [402] та інших офіційних документах, які прийняті українською стороною для виконання названої Угоди, наприклад Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 року № 847-р. [322], використовуються різні терміни для позначення форм адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема: апроксимація, імплементація, транспозиція, координація та ін. Названі терміни, по суті, визначають окремі форми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Так, на думку С. В. Грищака, В. К. Забігайло, А. С. Гавердовського, В. Г. Буткевича, можна виокремити наступні форми адаптації законодавства:

- апроксимація (лат. *approximare* – «наближення») – процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою наближення положень національного законодавства до положень актів законодавства іншої держави, групи держав або міжнародної спільноти загалом [56, с. 274; 90, с. 11];

- імплементація (лат. *impleo* – «наповнення», «виконання») – правотворча діяльність держави з метою реалізації прийнятих відповідно до міжнародного права зобов’язань [56, с. 274; 90, с. 86];
- транспозиція (лат. *trānspositiō* – «перекладання») – процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою досягнення ідентичності з відповідними донорськими актами. Транспозиція може означати копіювання тексту законодавчого документа дослівно в національне законодавство або пряме посилення на міжнародний акт у національному законодавстві [44, с. 46; 56, с. 274];
- координація (лат. *coordinatio* – взаємне впорядкування) – процес узгодження тієї частини національного законодавства та практики його застосування, за якою наближення або транспозиція є неможливими або непотрібними [56, с. 274, 404].

Іншими видами правової інтеграції вчений називає уніфікацію та гармонізацію [56, с. 274].

Враховуючи вищезазначене, необхідно з’ясувати, у якій формі має відбуватися адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Аналізуючи законодавство України та юридичні акти, які приймалися суб’єктами публічної адміністрації з моменту підписання Угоди про асоціацію і по теперішній час, можна констатувати, що напрям робіт із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами часто і досить кардинально змінювався. Так, одним із центральних документів, який визначав процедуру здійснення адаптації законодавства України до законодавства ЄС, було Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [322]. Цим юридичним актом було затверджено план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї

сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки. Таким чином, Уряд, фактично, доручив органам виконавчої влади саме імплементувати положення Угоди про асоціацію у національне законодавство. Це стосується також тих положень Угоди про асоціацію та визначених у її Додатках юридичних актів ЄС, які стосуються управління побутовими відходами [78, 402]. У цій частині, на наш погляд, необхідно зробити два зауваження. По-перше, Уряд чомусь обмежив заходи із виконання Угоди про асоціацію лише імплементацією, яка, як ми з'ясували раніше, є лише однією із форм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Чи не краще було б говорити про виконання зобов'язань, взятих українською стороною після підписання Угоди про асоціацію? Адже очевидно те, що виконання зобов'язань, взятих на себе українською стороною внаслідок підписання Угоди про асоціацію, може здійснюватися різними шляхами, наприклад, через апроксимацію або через транспозицію положень Угоди про асоціацію та визначених у Додатках до названої Угоди юридичних актів ЄС, а не тільки через імплементацію відповідних положень. По-друге, імплементація у багатьох дослідженнях визначається досить загально, як ми наголошували вище, і розглядається як правотворча діяльність держави з метою реалізації прийнятих відповідно до міжнародного права зобов'язань [34, с. 46]. Але ж і апроксимація, і транспозиція також передбачає нормотворчу діяльність держави з метою виконання міжнародних зобов'язань. На думку спеціалістів, «порівнявши зміст термінів «імплементація» і «трансформація», можна дійти висновку, що вони означають один і той самий процес реалізації норм міжнародного права і можуть використовуватись як синоніми» [56, с. 274]. Таким чином, завдання Уряду щодо імплементації положень Угоди про асоціацію, яке було визначене у названому вище розпорядженні уряду [402], ми можемо розглядати як визначене для суб'єктів публічної адміністрації України завдання щодо

прийняття, внесення змін чи скасування правових норм, які містяться у законодавстві України, з метою досягнення ідентичності національного законодавства із законодавством ЄС. Це повною мірою стосувалося також сфери управління побутовими відходами. З цієї позиції можна зрозуміти логіку створеної Мінприроди України Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля 2014 року [207]. Аналізуючи заходи, які пропонувалися Мінприроди України у названій Національній стратегії, варто зазначити, що вона скоріше закріплювала ідею транспозиції законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Тобто, йшлося про дослівне копіювання, запозичення тексту Директив ЄС у національне законодавство України. Причому таке запозичення базувалося не на положеннях юридичних актів ЄС, а на не досить вдалим їх перекладах. У публікаціях ми наголошували на неприпустимості запозичення термінів та положень юридичних актів ЄС у тому варіанті, який пропонувався Мінприроди України [127, 134]. Адже така адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу знищила б існуюче нормативне регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні і запровадила недолугі нормативні конструкції, які б ніколи не мали змоги реалізуватися на практиці.

На сьогодні після прийняття Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [347] адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами здійснюється у методом наближення законодавства України у цій частині до законодавства ЄС. Висловлюючи власну позицію стосовно обрання саме такої форми адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами, ми маємо зазначити, що вона найкраще підходить для здійснення адаптаційних заходів у цій сфері. Адже механічне запозичення нормативних конструкцій із юридичних актів ЄС у

законодавство України щодо сфери управління побутовими відходами є безперспективним, оскільки такі конструкції ніколи не будуть працювати в Україні. Таким чином, говорячи про наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами, ми говоримо про наближення до стандартів, які існують у країнах-членах ЄС, ключових ідей та принципів, які визначають функціонування сфери управління побутовими відходами в Європейському Союзі.

5.2 Теоретико-правове забезпечення управління побутовими відходами в Європейському Союзі

Як ми з'ясували у попередньому підрозділі дослідження, Національна стратегія управління відходами до 2030 року є на сьогодні центральним, офіційним документом, який визначає мету, напрями і завдання наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Основними цілями названої Національної стратегії, як випливає із аналізу її тексту, є: 1) визначення та вирішення ключових проблем розвитку управління відходами в Україні на інноваційних засадах; 2) визначення пріоритетних напрямів діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій, установ, підприємств, громадських організацій та суспільства у цілому щодо переходу системи управління відходами на інноваційну модель; 3) визначення шляхів та методів удосконалення існуючої інфраструктури з управління відходами, які не суперечать інноваційній моделі; 4) забезпечення сталого розвитку України шляхом виконання завдань, спрямованих на екологічну та ресурсну безпеку; 5) зменшення адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання, підвищення якості надання адміністративних послуг; 6) забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій [347]. Безперечно, реалізація на практиці названих ідей наблизить функцію

публічної адміністрації України з управління побутовими відходами до стандартів, які існують у країнах-членах ЄС. Однак це далеко не всі цілі і завдання щодо європеїзації управління побутовими відходами в Україні.

Для того, щоб зрозуміти те, до чого має прагнути Україна, аби наблизити функцію публічної адміністрації з управління побутовими відходами до європейських стандартів, необхідно звернутися до досвіду країн-членів ЄС та тих конструктивних рішень, які вони приймали, аби вирішити проблеми, пов'язані із неефективністю публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Ми пропонуємо насамперед звернутись до позитивного досвіду Німеччини, яка є одним із світових лідерів з управління побутовими відходами. Також ми звернемося до позитивного досвіду таких країн ЄС, як Республіка Фінляндія, Латвійська Республіка, Словацька Республіка тощо.

Говорячи про досвід публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами Республіки Німеччина, можемо зазначити, що на сайті Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини [436] можна знайти досить детальну інформацію про проблеми, які існували у цій країні у сфері управління побутовими відходами та про ті кроки, які допомогли їх вирішити. Цінність такого досвіду для України виявляється у тому, що ці проблеми є ідентичними до тих, які існують в нашій країні сьогодні. Так, у офіційному документі Федерального Міністерства охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини «Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams» [486] зазначено те, що у 1980-х роках Німеччина стикнулася із актуальною для України проблемою відсутності достатньої кількості полігонів ТПВ. Усвідомлення необхідності обмеження використання природних ресурсів та ефективного використання будь-яких відходів, у тому числі й побутових, привела до запровадження з початку 90-х років у Німеччині (circular economy) «економіки замкненого

циклу». Основою «економіки замкненого циклу» є ефективне управління відходами, яке: «перетворюється на управління ресурсами» [486, р. 4]. Останню тезу необхідно, на наш погляд, дещо конкретизувати. Справа полягає у тому, що у Німеччині відходи, у тому числі й побутові, розглядаються не стільки як фактор, який негативно впливає на навколишнє природне середовище, а насамперед як матеріальний ресурс або майно, стосовно якого виникають відповідні майнові права. Варто звернути увагу на те, що в Німеччині існує подібний до українського поділ відходів, у тому числі й побутових. Побутові відходи залежно від їх правового статусу поділяються на приватні та публічні. Приватні побутові відходи є об'єктом права власності приватних осіб, зокрема фізичних та юридичних осіб. Публічні побутові відходи в Німеччині поділяються на урядові, фактично аналог державних в Україні, та муніципальні [486, р. 8], власником, яких, як і в Україні, є територіальні громади шістнадцяти федеральних земель, районів та міських округів.

Визнання за відходами статусу майна обумовлює потребу у ефективному правовому регулюванні правовідносин, об'єктом яких є відходи, у тому числі й побутові. Цей момент є актуальним для України, адже, як ми з'ясували у попередніх розділах роботи, в Україні відсутній ефективний механізм реалізації повноважень власника щодо державних, республіканських та комунальних побутових відходів, які фактично є публічним майном. Як ми наголошували у наших дослідженнях [160, 452], спеціальний Закон України «Про відходи» у ст. 1 називає відходами будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукцію), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення, і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [246]. Із наведеного нормативного визначення цієї категорії, випливає те, що законодавство

України про відходи не розглядає їх як майно. Але це не означає, що відходи не є майном. На наш погляд, відходи, будучи об'єктом права власності, фактично є майном і залежності від правового режиму, який встановлюється щодо них, можуть набувати статус або публічного, або приватного майна [452, с. 68].

Отже, необхідно аби національне законодавство України про відходи чітко визначило за відходами статус майна. Саме тому ми пропонуємо закріпити у ст. 1 спеціального Закону України «Про відходи» [246] нормативне визначення поняття «відходів», у якому б чітко було відзначено той факт, що відходи є майном. Пропозицію щодо формулювання дефініції категорії «відходи» ми зробили у висновках до 1-го розділу цієї роботи.

Крім того, необхідно окремо чітко врегулювати правовий режим відходів як публічного та приватного майна. У цій частині варто зазначити: якщо правовий режим відходів, у тому числі побутових, як приватного майна має більш-менш комплексне правове регулювання за рахунок норм самого Закону України «Про відходи», зокрема ст. ст. 8–11 [246] і ЦК України та ГК України [414, 55], які нормативно комплексно закріпили модель правового регулювання правового режиму приватного майна, то правовий режим відходів як публічного майна врегульований фрагментарно. Окремі елементи цього правового режиму закріплені у ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» [246], у Конституції України, Законі України «Про управління об'єктами державної власності» [119, 350, 330] та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деяких інших нормативно-правових актах. Проте вони не створюють цілісного правового регулювання правового режиму, зокрема побутових відходів як публічного майна. Адже існують колізії щодо підстав набуття права власності на державні побутові відходи та невизначеність суб'єкта, який має управляти ними; нормативно не визначені підстави набуття майнових прав на республіканські побутові відходи, суб'єкт та порядок управління ними; фрагментарно визначений механізм управління

муниципальними побутовими відходами. Пропозиції щодо вдосконалення управління побутовими відходами як публічним майном ми висловимо в наступному підрозділі роботи.

Повертаючись до досвіду Німеччини з публічного адміністрування сферою управління відходами і побутовими відходами зокрема, ми маємо зазначити те, що на сьогодні основними цілями «економіки замкненого циклу» у цій країні-члені ЄС є:

- запобігання утворенню відходів;
- їх ефективне використання в якості ресурсів;
- екологічно безпечне вилучення цінних матеріалів із відходів [486, р. 8].

Безперечно, ці цілі повною мірою стосуються публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у Німеччині. Очевидно також те, що якщо «економіка замкненого циклу» реалізується через функцію публічної адміністрації з управління відходами, то відповідні цілі мають визначати управління побутовими відходами в Німеччині. Іншими словами, перелічені вище цілі визначають спрямування публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Німеччині та нормативно закріплені у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Таким чином, якщо наша країна прагне, аби публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні відповідало стандартам, які існують у країнах-членах ЄС, то запобігання утворенню побутових відходів, їх ефективне використання в якості ресурсів та екологічно безпечне вилучення цінних матеріалів із побутових відходів має також стати орієнтирами у реалізації функції публічної адміністрації України щодо управління побутовими відходами та повинно знайти своє закріплення у спеціальному Законі «Про економіку замкненого циклу» за аналогією із практикою Німеччини. Наразі аналогічного закону України немає. Висловлюючи власну думку з приводу нормативного регулювання

«економіки замкненого циклу», хотілося б зазначити наступне. На сьогодні спеціальний Закон України «Про відходи» [246] не містить терміна «економіка замкненого циклу» або якогось іншого аналогу цього терміна. Щоправда, у ст. 5 цього Закону України можна знайти певні елементи «економіки замкненого циклу», зокрема: п. «б» – зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності; п. «в» – забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів; п. «г» – сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів тощо. Водночас наведені вище потенційні напрями державної політики поводження з відходами в Україні ніколи не реалізувалися належним чином. Більше того, як зазначив у своїй оцінці стану сфери поводження з відходами Міністр екології та природних ресурсів України О. Семерак: «... в Україні досі не було управління відходами» [217]. Таким чином, немає підстав говорити про те, що закріплення на рівні Закону України «Про відходи» окремих елементів «економіки замкненого циклу» автоматично означало її втілення на практиці.

Один раз «економіка замкненого циклу» згадується у Національній стратегії управління відходами до 2030 року [347]. Так, ця категорія визначається у переліку принципів, на яких базується названа Національна стратегія. Зазначається те, що вказана Національна стратегія базується, зокрема, на принципі переходу до економіки замкненого циклу, який передбачає, що обсяг продуктів, матеріалів і ресурсів використовується в економіці якомога довше і утворення відходів мінімізується [347]. Більше про «економіку замкненого циклу» у Національній стратегії управління відходами до 2030 року не згадується. Не зазначається також те, що управління відходами в Україні органічно пов'язано із «економікою замкненого циклу». Фактично, управління побутовими відходами є елементом механізму її функціонування. Саме «економіка замкненого циклу»

має визначати і спрямовувати серед інших чинників, таких як права людини та публічні інтереси приватних осіб у сфері управління побутовими відходами, функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні. У іншому разі управління побутовими відходами втрачає значну частину свого ідейного ядра. Фактично, у тому вигляді, у якому воно представлене у Національній стратегії управління відходами до 2030 року, воно являє собою розрізнені ідеї, запозичені із юридичних актів ЄС. Очевидно те, що на основі такої Національної стратегії створити якісно нове законодавство України про побутові відходи, яке б відповідало європейським стандартам, неможливо. Найбільш вірогідним варіантом проекту рамкового Закону «Про управління відходами», який сьогодні активно рекламується Мінекоенерго України [36], буде модернізація чинного Закону України «Про відходи». Інакше кажучи, європеїзація управління побутовими відходами в Україні буде мати суто формальний характер. Саме тому ми й пропонуємо прийняти Закон України «Про економіку замкненого циклу». В основу цього проекту Закону ми пропонуємо покласти саме стандарти публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, які існують у країнах-членах ЄС, та той позитивний досвід, який накопичений роками у країнах Європейського Союзу. За основу ми пропонуємо взяти концепцію «економіки замкненого циклу», яка запроваджена у Німеччині. Адже розроблена у цій країні концепція «економіки замкненого циклу» та на її основі концепція управління, зокрема побутовими відходами, побудована у чіткій відповідності із вимогами Директив ЄС, які, з одного боку, визначають вимоги до управління побутовими відходами для країн-членів ЄС, а, з другого боку, містяться у Додатку XXX до Угоди про асоціацію [402, 78] і є джерелом адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Крім того, ця концепція має чітку та зрозумілу структуру та зможе реально бути втіленою в Україні. На наш погляд, проект Закону «Про економіку замкненого циклу», аби він

дійсно відповідав Директивам ЄС, має бути спрямованим на ті ж питання, які визначені у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Таким чином, проект Закону «Про економіку замкненого циклу», як ми зазначали у підрозділі 2.3 цієї роботи, обов'язково має містити три блоки питань: 1) запобігання утворення відходів, у тому числі побутових; 2) ефективне використання ресурсного потенціалу відходів, у тому числі побутових відходів; 3) екологічно безпечне вилучення цінних матеріалів із відходів, у тому числі з побутових.

Зупинимося детальніше на названих вище напрямках «економіки замкненого циклу» та конкретніше з'ясуємо стандарти їх реалізації, зокрема у Німеччині, та те, наскільки вони втілені у Законі України «Про відходи»[246] та визначені у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року[347].

Одразу хотілося б звернути увагу, що принципова відмінність досвіду Німеччини від досвіду України з управління побутовими відходами є те, що у разі закріплення у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) або інших програмних документах [453] певних завдань чи обов'язків з управління відходами та побутовими відходами, зокрема суб'єкти публічної адміністрації Німеччини намагаються максимально повно виконати покладені на них законодавством обов'язки. Інакше кажучи, те, що планується – те і втілюється на практиці. В Україні ситуація дещо інша – законодавство України і реальні суспільні відносини, у тому числі й ті, які виникають з приводу управління побутовими відходами, часто існують у «паралельних реальностях». Інакше кажучи, закріплення на рівні законодавства України певної норми не означає того, що вона коли-небудь буде реалізованою.

Запобігання утворенню побутових відходів. Говорячи про Німеччину та її досвід публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, можна констатувати, що запобігання утворенню побутових відходів є одним із пріоритетних напрямів функціонування економіки

замкненого циклу. Так, у Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) є § 33, що присвячено Waste prevention programme (Програма попередження утворення відходів) [453]. Ця програма є комплексом взаємопов'язаних заходів, спрямованих на попередження утворення, зокрема, побутових відходів. Названий параграф Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) визначає механізм підготовки Федеральної програми попередження утворення відходів та програм попередження утворення відходів окремих земель. Варто зазначити, що вони можуть бути як окремими документами, так і спільно підготовленим документом, який визначає заходи із попередження утворення відходів на території всієї Німеччини. Позитивним моментом у цій статті Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) є те, що визначено конкретні вимоги до змістового наповнення федеральної програми або програми суб'єкта федерації з попередження утворення відходів. Йдеться про наступне: 1) мають бути чітко визначені цілі попередження утворення відходів. При цьому економічна вигода від реалізації програми попередження утворення відходів не повинна досягатися за рахунок негативного впливу на здоров'я людини та навколишнє середовище; 2) обґрунтовується перелік конкретних заходів із попередження утворення відходів, доводяться їх переваги над іншими заходами; 3) встановлюються додаткові заходи щодо запобігання утилізації відходів; 4) визначаються доцільні, конкретні, якісні та кількісні стандарти для встановлених заходів щодо запобігання утворенню відходів, за допомогою яких здійснюється моніторинг та оцінка прогресу у виконанні програми [453]. Згідно із зазначеними вимогами у Німеччині в 2013 році Уряд Німеччини та федеральні землі прийняли The Waste Prevention Programme of the German Government with the Involvement of the Federal Länder [487], яка має бути переглянута у 2019 році.

У Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams, який, фактично, є річним звітом за виконання насамперед The Waste Prevention Programme Федеральне Міністерство охорони навколишнього середовища,

охорони природи та ядерної безпеки Німеччини окремо наголосило на тому, що сучасна економіка замкненого циклу зводиться не тільки до управління відходами, а й передбачає інші заходи, які запобігають утворенню відходів, у тому числі і побутових [486, р. 10]. Йдеться про превентивні заходи на стадії видобутку, виробництва та споживання продуктів та матеріалів, які впливають на можливість їх повторного використання й утилізації. Основними принципами в цій частині є проектування рециклінгу продукції та товарів з позиції легкості їх демонтажу та вмісту забруднюючих речовин у таких товарах та продуктах [486, р. 10]. Крім того, Федеральне Міністерство охорони навколишнього середовища, охорони природи та ядерної безпеки Німеччини звертає увагу на принципи, які є певними рекомендаціями приватним особам для того, аби скоротити утворення побутових відходів. Наприклад, обираючи продукти або товари, необхідно надавати перевагу тим із них, які є міцними та можуть бути відремонтованими; уникати зайвих та нетривалих у експлуатації елементів і комплектуючих товарів та техніки; придбання послуг замість товарів; використання, а не набуття у власність [486, р. 10].

Важливим елементом запобігання утворенню побутових відходів у Німеччині є закріплення у громадській свідомості ідеї про те, що кожен може зробити свій внесок у захист навколишнього середовища від забруднення побутовими відходами. На значенні внеску кожного у попередження утворення відходів Німеччина робить наголос щороку під час заходів з нагоди Європейського тижня зменшення відходів [486, р. 10]. Центральною ідеєю цих заходів є зменшення відходів за допомогою індивідуальних зусиль, ідей та зобов'язань. Очевидно, що цей досвід Німеччини є необхідним та актуальним для України, оскільки важливим внеском у попередження утворення побутових відходів є принципова позиція кожного українця щодо вжиття всіх заходів, спрямованих на мінімізацію утворення побутових відходів.

Про значення зусиль кожного для зменшення утворення побутових відходів свідчить також статистика, яка наводиться Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams [486]. Так, зазначається, що починаючи з 2000 року і дотепер кількість утворення відходів у Німеччині, у тому числі побутових, зменшилася на 30 % [486]. Таке зниження утворення відходів, на думку німецьких спеціалістів, пов'язане не стільки із впровадженням високих технологій у виробництво, скільки із активною позицією населення щодо попередження утворення відходів [486]. Отже, активна позиція населення щодо попередження утворення, у тому числі побутових відходів, відіграє вагомий роль у зменшенні кількості їх утворення. Очевидно, що цей напрям має активно впроваджуватися в управління побутовими відходами в Україні.

Отже, певним чином узагальнюючи викладене, можна констатувати, що попередження утворення, зокрема побутових відходів, у Німеччині зводиться до: 1) створення публічною адміністрацією чіткої програми попередження утворення відходів, зокрема побутових, на певний строк; 2) проектування рециклінгу продукції та товарів на стадії їх створення, що полегшує їх повторне використання й утилізацію; 3) активне залучення кожного до попередження утворення, зокрема побутових відходів, за принципом «зменшення відходів за допомогою індивідуальних зусиль, ідей та зобов'язань».

Чинний Закон України «Про відходи» у п. «б» ст. 5 містить принцип зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності [246]. Однак, на наш погляд, це скоріше мрія про публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, аніж реальність. Реально ж управління побутовими відходами в Україні зводиться переважно до збирання, часткової переробки та захоронення побутових відходів на полігонах ТПВ або на організованих та стихійних сміттєзвалищах. Про це,

власне, свідчить статистика, наведена у вступній частині до Національної стратегії управління відходами до 2030 року [347].

Говорячи про заходи, передбачені у Національній стратегії управління відходами до 2030 року [347], можемо зазначити, що вони, хоча й представлені у ній, проте мають безсистемний, хаотичний характер. Наприклад, «Заходи з моніторингу та контролю», які визначені у названій Національній стратегії, передбачають показники із запобігання утворення побутових відходів, які обчислюються у тоннах [347]. Про запобігання та зведення до мінімуму утворення побутових відходів у цій Національній стратегії говориться ще один раз у контексті необхідності розробки проектів нормативних актів, які власне і визначали, як має відбуватися запобігання та зведення до мінімуму утворення побутових відходів [347]. Інакше кажучи, без існуючого нормативно-правового акта, який вирішував би питання про запобігання та зведення до мінімуму утворення побутових відходів в Україні і визначав конкретні заходи із попередження утворення побутових відходів, вже вимагається звітування за запобігання утворенню побутових відходів в Україні. Очевидно, що такий підхід є невиправданим, а нормативне регулювання попередження утворення побутових відходів перетвориться на чергові «мертві» норми законодавства України про відходи. У якості альтернативи ми пропонуємо створити згаданий вище Закон «Про економіку замкненого циклу», де, власне, і визначити, спираючись на європейські стандарти управління відходами, заходи із попередження утворення, зокрема, побутових відходів.

Наступним напрямом «економіки замкненого циклу» у Німеччині є ефективне використання будь-яких відходів, у тому числі й побутових, у якості ресурсів. У *Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams* чітко зазначено позицію Німеччини з цього питання: «Наша ціль – перетворення індустрії відходів у джерело сировини, матеріалів для виробництва товарів» [486, р. 12]. Саме такий підхід до управління відходами

у Німеччині, у тому числі побутовими, створює передумови для того, щоб у цій країні існувало: «стійке виробництво, з високими показниками переробки та утилізації, що у свою чергу допомагає заощадити сировину та первинну енергію» [486, р. 13].

Максимальному використанню ресурсного потенціалу побутових відходів у Німеччині сприяє чіткий поділ відходів на: відновлювані, тобто такі, які можливо повторно використовувати, та не відновлювані, тобто такі, які передбачають лише їх подальше захоронення на полігонах або утилізацію, зокрема через спалювання. При цьому Директива 2008/98/ЄС «Про відходи» у п. 4.1 чітко визначає: «У законодавстві та політиці із запобігання утворенню відходів та управління ними у першочерговому порядку слід застосовувати таку ієрархію відходів: (а) запобігання; (b) підготовка до повторного використання; (c) переробка; (d) інша утилізація, така як відновлення енергії; та (e) ліквідація» [75]. Власне, у цих положеннях названої Директиви ЄС закладена одна із ключових ідей використання ресурсного потенціалу відходів, у тому числі, побутових – ієрархія відходів. Це принцип, відтворений у § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]; у п.1 § 6 Zákon o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Закон про відходи та про внесення змін і доповнень до деяких актів Словацької Республіки) [490]; § 22-1 Jäätmeseadus (Акт «Про відходи» Латвійської Республіки) [449]. Як справедливо зазначається у Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams, йдеться про п'ять пріоритетів управління відходами: запобігання, підготовки до повторного використання, рециклінг, інші форми відновлення (використання відходів як джерела енергії) та утилізація [486, р. 15].

Важливою складовою використання ресурсного потенціалу відходів у Німеччині, у тому числі побутових, є законодавчо встановлена заборона змішування різних видів відходів. Так, § 9 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453] має назву Separation of waste for recovery, mixing ban (Сепарація

відходів для відновлення, заборона змішування). Аналогічну заборону змішування відходів можна знайти, наприклад, у s. 17 у Jätelaki (Закон про відходи Республіки Фінляндія) [450], а також у § 26–19 Jäätmeseadus (Акт «Про відходи» Латвійської Республіки) [449]. Повертаючись до § 9 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), варто зазначити те, що названа стаття закріпила нормативну вимогу щодо неможливості змішування відходів, у тому числі побутових. Частина друга цієї статті визначає виключний перелік випадків, коли таке змішування можливе. Фактично, йдеться про ті випадки, коли змішування відходів, у тому числі побутових, є технічно можливим та економічно обґрунтованим [453]. Крім того, у § 14 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) нормативно визначена вимога щодо підготовки до рециклінгу та повторного використання відходів. Так, зазначається: «у інтересах належної, безпечної та високоякісної утилізації паперові, металеві, пластмасові та скляні відходи збираються окремо ... коли це технічно можливо і економічно обґрунтовано. Підготовка для повторного використання та утилізація комунальних відходів повинна становити щонайменше 65 % від ваги...» [453]. Фактично, цей параграф Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) закріпив вимогу щодо роздільного збирання відходів, яка є важливою також для України. Адже, як зазначають спеціалісти, зібрані роздільно побутові відходи переробляються на 80 %, у той же час не роздільно зібрані переробляються лише на 5–6 % [427]. Саме тому запровадження роздільного збирання є вагомим кроком на шляху до вилучення ресурсоцінних компонентів, зокрема побутових відходів, та ефективності управління ними в Україні.

Чинний Закон України «Про відходи» у п «і» ст. 5 містить вимогу щодо необхідності створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів шляхом запровадження соціально-економічних механізмів, спрямованих на заохочення утворювачів цих відходів до їх роздільного збирання [246]. Завдання щодо запровадження та організації роздільного збирання побутових відходів покладено на: Кабінет Міністрів України згідно

з п. «в» ст. 18; місцеві державні адміністрації згідно з п. «й» ст. 20 та органи місцевого самоврядування згідно з п. «в» ст. 21 Закону України «Про відходи» [246]. Водночас таке широке закріплення ідеї роздільного збирання, зокрема побутових відходів, не означає того, що ця ідея втілюється «у життя». Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347] констатує відсутність в Україні системи роздільного збирання побутових відходів. Так, у названій Національній стратегії зазначається з цього приводу наступне: «Відсутність системи перероблення (у тому числі системи роздільного збирання) побутових відходів призводить до втрати Україною щороку мільйонів тонн ресурсоцінних матеріалів, що містяться у відходах, які потенційно можуть бути введені у господарський обіг. Розвиток роздільного збирання та перероблення відходів є невід'ємною частиною підвищення ефективності використання природних ресурсів і переходу до сталої економіки» [347]. Отже, запровадження в Україні роздільного збирання побутових відходів є одним із першочергових завдань на шляху до запровадження ефективного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Національна стратегія управління відходами до 2030 року визначає наступні умови запровадження роздільного збирання побутових відходів: 1) удосконалення нормативно-правової бази з питань організації роздільного збирання усіх відходів та їх перероблення і утилізації; 2) залучення населення до роздільного збирання побутових відходів та стимулювання такого їх збирання; 3) запровадження роздільного збирання та поводження з окремими небезпечними компонентами побутових відходів, виконання зобов'язань виробниками та імпортерами щодо збирання та перероблення компонентів побутових відходів шляхом застосування принципу розширеної відповідальності виробника тощо [347]. Висловлюючи власну позицію стосовно названих у Національній стратегії заходів із запровадження роздільного збирання, зокрема побутових відходів, в Україні можна

зазначити їх фрагментарність та безсистемність. Дійсно, запровадження роздільного збирання побутових відходів в Україні неможливе без залучення до цього процесу насамперед населення. Адже саме приватні особи як основний утворювач побутових відходів в Україні мають можливість здійснити первинне сортування таких відходів. Але цього недостатньо. Сортування побутових відходів населенням є лише першим етапом їх подальшого роздільного використання в якості ресурсів. Далі населення має позбуватися від побутових відходів, викидаючи їх у спеціальні контейнери для окремих видів побутових відходів. В Україні, переважно у столиці та обласних і районних центрах, у безсистемному порядку сьогодні з'являються контейнери для роздільного збирання окремих видів побутових відходів. Але цього також не достатньо, аби говорити про те, що в Україні існує роздільне збирання побутових відходів. Адже такі контейнери мають бути у всіх без винятку 100 відсотках населених пунктах та місцях утворення побутових відходів в Україні. А цього в Україні найближчим часом не буде.

Крім того, принцип заборони змішування відходів, зокрема побутових, має витримуватися від моменту сортування відходів населенням до моменту їх рециклінгу або утилізації. Саме тому країни-члени ЄС чітко регламентують процедуру окремого збирання побутових відходів. Наприклад, s. 10 (Government decree on waste) Указу уряду Фінляндської Республіки «Про відходи» № (179/2012) зазначає: «При збиранні комунальних відходів та подібних відходів муніципалітет, власник відходів, виробник, дистриб'ютор та інша сторона зобов'язані: 1) надати вільний доступ до пункту прийому відходів та забезпечити безпечне завантаження відходів; 2) пункт прийому повинен мати достатню кількість контейнерів з кришкою, сміттєвих контейнерів або інших контейнерів для відходів, придатних для використання та збирання відповідного типу відходів; 3) використання та спорожнення контейнерів для сміття не має спричинити шкоди користувачам або тим, хто їх спорожнює, а також жодної іншої

небезпеки або шкоди для здоров'я людини або навколишнього середовища;
4) на кришці або передній частині контейнеру для відходів має бути нанесена чітко помітна етикетка з інформацією про тип відходів у кожному контейнері та контактна інформація про компанію або організацію, відповідальну за збір...» [447]. Отже, аналізуючи законодавство країн-членів ЄС, можна побачити, що до роздільного збирання побутових відходів, з одного боку, залучається, власне, населення, яке є основним виробником побутових відходів та здійснює первинне їх сортування, а з другого боку, чітко регламентована процедура роздільного збирання побутових відходів, яка є передумовою того, що буде використаний їх ресурсний потенціал і вони не зможуть завдати шкоди здоров'ю людини та негативно вплинути на навколишнє природне середовище.

Окремим елементом ефективного використання ресурсного потенціалу відходів у Німеччині є сміттєпереробні заводи. У *Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams* зазначається те, що у Німеччині функціонує 68 сміттєспалювальних заводів потужністю близько 20 млн тонн, 32 замітники паливних установок потужністю горіння близько 5 млн тонн, 45 біомеханічних та інших очисних споруди потужністю близько 5 млн тонн [486, р. 16]. Водночас в Україні є лише два сміттєпереробні заводи, один із яких не працює.

Важливо зазначити те, що сміттєпереробні заводи у Німеччині знаходяться як у публічній (державній, муніципальній), так і приватній власності юридичних осіб приватного права. Одним із найбільших є концерн E.ON, який має штаб-квартиру в Дюссельдорфі. Цей концерн володіє дев'ятьма сміттєспалювальними заводами лише на території Німеччини [432]. Саме він поряд із іншими потужними компаніями залучається до управління побутовими відходами в Німеччині та інших країнах-членах ЄС у якості суб'єкта з делегованими повноваженнями.

Національна стратегія управління відходами до 2030 року [347] визначає завдання щодо розбудови мережі сміттепереробних заводів в Україні. Так, згідно з цією Національною стратегією передбачається:

- 1) забезпечення у 2023 році перероблення 15 відсотків побутових відходів за допомогою стимулюючих інструментів, збільшення населення, яке здійснює роздільне збирання побутових відходів, до 23 відсотків та введення в експлуатацію сміттесортувальних ліній та сміттепереробних заводів;
- 2) забезпечення у 2030 році перероблення 50 відсотків побутових відходів загального обсягу їх утворення шляхом збільшення чисельності населення, яке здійснює роздільне збирання побутових відходів, до 48 відсотків і введення в експлуатацію додаткових сміттесортувальних ліній та сміттепереробних заводів;
- 3) визначення місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням механізмів їх взаємодії та співробітництва оптимальних районів охоплення й розташування регіональних об'єктів поводження з побутовими відходами (сміттеперевантажувальних станцій, сміттесортувальних ліній, сміттепереробних заводів, полігонів тощо) [347].

Висловлюючи власну позицію стосовно наведених вище положень Національної стратегії, маємо підкреслити, що не визначений механізм, за рахунок якого мають з'явитися сміттепереробні заводи в Україні та інші об'єкти поводження з побутовими відходами. Це мають бути державні, республіканські, муніципальні або приватні сміттепереробні заводи? Чи може цю функцію взяти на себе міжнародний концерн, наприклад, E.ON? Адже цей німецький концерн займається, у тому числі, утилізацією відходів на сміттепереробних заводах не тільки у Німеччині, а й у Великобританії, Данії, Угорщині, Чехії, Італії, Румунії тощо [432].

Крім того, не названі конкретні цифри. Інакше кажучи, скільки сміттепереробних заводів має бути в Україні, аби ефективно переробляти не відновлювані побутові відходи? Національна стратегія управління відходами

до 2030 року на це запитання не дає відповіді. Безперечним є те, що сміттєпереробні заводи та інші об'єкти управління побутовими відходами в Україні об'єктивно необхідні. Проте не визначено: «скільки?», «де?», «хто?» і на «базі чого?» їх має створювати.

Таким чином, повертаючись до проекту Закону «Про економіку замкненого циклу», ми переконані у тому, що окремим напрямом правового регулювання управління відходами в Україні в цілому і побутовими відходами зокрема має бути ефективне використання ресурсного потенціалу будь-яких відходів, у тому числі й побутових. У зв'язку із цим має бути нормативно врегульована наступна група питань: 1) нормативно визначена ієрархія відходів, зокрема п'ять пріоритетів управління відходами; 2) нормативно встановлена заборона змішування окремих видів і типів відходів; 3) розроблений механізм ефективного залучення населення до сортування побутових відходів; 4) нормативно визначена процедура забезпечення роздільного збирання окремих видів відходів та їх роздільного зберігання до повторного використання чи утилізації.

Третім напрямом «економіки замкненого циклу» та відповідно управління відходами є екологічно безпечне вилучення цінних матеріалів із відходів. Як зазначається у Waste Management in Germany 2018 / Facts, data, diagrams, у кожному окремому випадку при визначенні технології вилучення цінних матеріалів, зокрема з побутових відходів, пріоритет віддається найбільш екологічно вигідному варіанту. Крім того, поряд із аналізом впливу заходів із переробки відходів на навколишнє середовище враховуються дані про доступні технічні параметри, а також економічні та соціальні наслідки [486, p.15]. Фактично, йдеться про екологічно безпечне управління, у тому числі побутовими відходами. Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) встановлює низку заходів, спрямованих на недопущення, по-перше, негативного впливу відходів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище, та, по-друге, недопущення, аби переробка відходів, у тому числі побутових,

негативно вплинула на довкілля та здоров'я людини. Аналогічна позиція відображена і у національних законодавствах інших країн-членів ЄС, наприклад, у Jätelaki (Закон про відходи Республіки Фінляндія) [450], а також у аналогічних актах Латвійської Республіки та Словацької Республіки [449, 490] тощо.

Перелік заходів, спрямованих на недопущення негативного впливу відходів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище, є досить значним. До того ж в усіх країнах ЄС вони майже ідентичні. До переліку таких заходів ми віднесемо насамперед згадану раніше заборону змішування відходів. Наприклад, у Республіці Фінляндія йдеться про заборону змішування безпечних та небезпечних відходів, що знайшло своє відображення у s. 17 Jätelaki (Закон про відходи Республіки Фінляндія) [450]. Так, зокрема, зазначається, що забороняється змішувати або будь-якими способами поєднувати небезпечні відходи та інші відходи, відмінні від них за типом, якістю або складом [450]. Ця ж заборона стосується змішування побутових та небезпечних відходів.

Окремий правовий режим різних видів відходів. Так, у країнах ЄС детально розроблено законодавство, яке визначає управління окремими видами відходів. Наприклад, у Республіці Фінляндія існує ціла низка юридичних актів, присвячених управлінню окремими видами відходів. Наприклад, Government decision on oil waste management No. 101/1997 (постанова Уряду щодо управління нафтовими відходами) [440]; Government Decision on packaging and packaging waste No. 962/1997 (постанова Уряду про пакування та відходи пакування) [443]; Government Decision on the recovery and disposal of discarded tyres No. 1246/1995 (постанова Уряду про відновлення та утилізацію відпрацьованих шин) [443]; Government Decree on Waste Electrical and Electronic Equipment No. 852/2004 (постанова Уряду про відходи електричного та електронного обладнання) [445] тощо.

Що стосується України, то спеціальний Закон України «Про відходи» у ст. 2 [246] окреслює перелік Законів України, які становлять основу законодавства України про відходи. Водночас названі у ст. 2 Закони України лише частково регулюють правовий режим тих видів відходів, які виокремлюються у країнах-членах ЄС. Наприклад, у Законі України «Про відходи» не врегульований правовий режим біовідходів, який у свою чергу досить детально врегульований, наприклад, у Німеччині. Те ж саме стосується медичних відходів, відходів пакування, відходів електричного та електронного обладнання тощо.

5.3 Основні напрями розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу

Управління побутовими відходами в Україні, як ми з'ясували у попередніх підрозділах роботи, на сьогодні зазнає потужного впливу з боку законодавства Європейського Союзу. Цей вплив є наслідком підписання Угоди про асоціацію [402] та Додатку XXX [78] до неї, який визначив перелік юридичних актів ЄС, що мають стати основою наближення законодавства України до законодавства ЄС, зокрема у сфері управління побутовими відходами. Окреслюючи основні напрями розвитку теорії та практики публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, ми маємо звернути увагу не тільки на заходи, спрямовані безпосередньо на впровадження в Україні економіки замкненого циклу та її складових. Звичайно, такі заходи важливі, але це далеко не всі з тих, які необхідно здійснити, аби публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні наблизилося до європейських стандартів. Йдеться про ті явища, які на перший погляд безпосередньо не

пов'язані з ним. Однак, якщо заглибитися у законодавство ЄС, це уявлення буде змінюватися. Адже демократія, права і свободи людини, публічні інтереси приватних осіб, верховенство права – це те, що визначає зміст і спрямування будь-якої функції публічної адміністрації країн-членів ЄС. У цьому зв'язку варто звернути увагу на те, що Україна, підписавши Угоду про асоціацію, констатувала, що вона також визнає і поділяє ті ж цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократію, повагу до прав людини і основоположних свобод та верховенство права [402]. Окремо зупинитися на цих спільних для України та ЄС цінностях, у контексті аналізу функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами, не було б потреби, якби в Україні дійсно визнавалася і забезпечувалася демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права. На жаль, практика України та країн-членів ЄС у цій частині суттєво відрізняється. В Україні перелічені категорії реалізуються переважно у теоретичній площині. Водночас у країнах-членах ЄС вони є об'єктивною реальністю. Цю проблематику ми аналізували у окремих наших дослідженнях [139, 141, 144, 147, 155, 162, 163].

Враховуючи це, необхідно, на наш погляд, коротко зупинитися на аналізі цих категорій та визначити їх призначення для реалізації функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами.

Варто зазначити, що наші уявлення про демократію, повагу до прав людини і основоположних свобод та верховенство права є фрагментарними та поверховими. Це пов'язано з тим, що майже сімдесят років зміст і рівень реалізації цих явищ в Україні визначала комуністична партія. Саме тому говорити про те, що в Україні ці цінності функціонують на рівні країн ЄС немає підстав.

Для окреслення того, що ми маємо розуміти під цими категоріями, ми пропонуємо звернутися до Паризької хартії для нової Європи 1990 року [219], до якої, власне, відсилає сама Угода про асоціацію. Саме вона

встановлює спільні для всіх країн Європи вимоги щодо гарантування та забезпечення демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод та верховенства права. Так, у вступній частині цієї Хартії зазначено: «Європа звільняється від спадщини минулого. Хоробрість чоловіків і жінок, сила волі народів і міць ідей Гельсінського Заключного акту відкрили нову епоху демократії, миру і єдності у Європі. Наш час – це час здійснення тих надій і очікувань, які жили у серцях наших народів протягом десятиліть: тверде слідування демократії, заснованої на правах людини і основних свободах; процвітання через економічну свободу і соціальну справедливість та рівну безпеку для всіх наших країн» [219].

Другий розділ Паризької хартії для нової Європи має назву: «Права людини, демократія та верховенство права». У ньому, власне, і розкриті змістові наповнення та вимоги до забезпечення демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод та верховенства права, які є обов'язковими для України як країни, яка підписала цю Хартію. Пропонуємо конкретніше зупинитися на вимогах, що висувуються до забезпечення і утвердження перелічених цінностей, які лежать в основі функціонування ЄС, членом якого прагне бути Україна.

Одразу ж маємо звернути увагу на те, що усі названі категорії у межах тієї концепції, яка закладена у Паризькій хартії для нової Європи, взаємопов'язані. Центральною категорією виступає ідея демократії як єдиної можливої системи правління у країнах Європи. Так, у названій Хартії зазначається: «Ми зобов'язуємося будувати, консолідувати і зміцнювати демократію як єдину систему правління у наших країнах» [219]. У розумінні Паризької хартії для нової Європи розбудова демократії передбачає: 1) гарантування та забезпечення прав і основних свобод людини. Зокрема, у названій Хартії закріплюється ідея того, що права і основні свободи людини належать кожному з моменту народження, є невід'ємними, невідчужуваними та гарантуються державою і правом. «Захист і забезпечення їх реалізації –

найперший обов'язок держави. Повага до них – істотна гарантія проти узурпації державної влади. Дотримання і повна їх реалізація – основа свободи, справедливості і миру» [219]; 2) вимоги до демократичної держави: а) демократичне правління, яке ґрунтується на волі народу, що виражається регулярно через вільні та справедливі вибори; б) демократія, яка має представницький і плюралістичний характер, передбачає підзвітність виборцям, зобов'язання державної влади дотримуватися вимог права та неупереджене здійснення правосуддя; в) зобов'язання держави гарантувати кожному права користуватися доступом до ефективних засобів правового захисту, як національних, так і міжнародних; г) зобов'язання щодо співпраці держав з метою збереження демократії в Європі [219]; 3) вимоги до забезпечення верховенства права: а) гарантування прав і основних свобод людини законодавством держав; б) «ніхто не повинен бути над законом» [219]. Таким чином, Паризька хартія для нової Європи закріпила низку вимог, яким мають відповідати демократична держава та демократична форма правління. Усі ці вимоги підводять нас до ідеї служіння держави людині. Інакше кажучи, йдеться про системне впровадження концепції «людиноцентризму», і зокрема в Україні, як країні, яка підписавши Паризьку хартію для нової Європи, зобов'язалася відповідати тим вимогам, які у ній визначені. Найкраще суть і зміст концепції «людиноцентризму» розкрив у своїх дослідженнях Р.С. Мельник. Як справедливо зазначає вчений, до переліку завдань концепції людиноцентризму належать:

- забезпечення соціально-правової трансформації суспільства і держави, результатом якої стане «перетворення» приватних осіб на громадян, вільних особистостей;
- звільнення приватних осіб від думки про те, що вони лише «гвинтики» державного механізму;

- сприяння виробленню насамперед норм адміністративного права, які зобов'язували б державу ефективно та послідовно «служити» інтересам приватних осіб;
- стати сполучною ланкою між принципом верховенства права та його реалізацією на практиці;
- втілення у життя ідеї, сформульованої Франкліном Делано Рузвельтом, про те, що «обов'язок держави перед громадянином – це обов'язок слуги перед господарем» [180, с. 51].

Таким чином, аби функція публічної адміністрації України з управління побутовими відходами дійсно відповідала стандартам, які існують у країнах-членах ЄС, поряд із системним запровадженням концепції «економіки замкненого циклу», яку ми комплексно розглянули у попередньому розділі, названа функція публічної адміністрації також:

- має бути спрямованою на утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина у цій сфері;
- повинна максимально враховувати публічні інтереси приватних осіб під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні;
- передбачає залучення приватних осіб до реалізації функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в якості суб'єктів делегованих повноважень;
- зобов'язує до розробки дієвого механізму управління побутовими відходами як публічним майном;
- передбачає поглиблення взаємодії публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства у частині залучення останніх до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Зупинимось на кожному із названих напрямів окремо.

Управління побутовими відходами має бути спрямованим на утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина у цій

сфері. Будучи функцією публічної адміністрації України, публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами повинно сприяти розв'язанню основних завдань, які стоять перед Українською державою. Конституція України у цій частині займає досить конкретну позицію. Так, згідно з положеннями абз. 2 ст. 3 Основного Закону 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 [119]. 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 та забезпечення прав і свобод людини. При цьому 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 повинна спрямовувати свої зусилля публічна адміністрація України. Говорячи у цій частині про публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, ми маємо зазначити те, 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 те, що виконуючи завдання, визначене у Конституції України, публічна адміністрація України мала б спрямовувати свої зусилля саме на утвердження і забезпечення цих прав. Водночас Національна стратегія управління

відходами в Україні до 2030 року 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 [347]. Крім того, мета названої Національної стратегії, а отже, і усього публічного адміністрування сферою 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 та збільшення обсягу їх переробки та повторного використання [347]. Безсумнівно, такий підхід до визначення мети здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні не наближає публічну адміністрацію України до «служіння людині». У зв'язку із цим ми рекомендуємо переглянути Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року з позиції того, наскільки її заходи спрямовані на утвердження та забезпечення кожного окремо і усіх разом прав і свобод людини, які реалізуються у сфері управління побутовими відходами в Україні.

Максимальне врахування публічних інтересів приватних осіб під час публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Будь-яка функція публічної адміністрації має здійснюватися із обов'язковим врахуванням публічних інтересів приватних осіб. Такого висновку можна дійти як із аналізу низки міжнародних актів та юридичних актів ЄС [74, 75, 77, 91, 96, 118], так і з аналізу досліджень природи публічної адміністрації, які проводилися європейським дослідниками. Показовою у цьому разі 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 та

інституціями на основі закону та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу [28, с. 9].

На значення публічного інтересу у контексті управління відходами, у тому числі побутовими, звертає увагу, наприклад, Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Так, п. 3 § 7 містить вимогу щодо обов'язкового врахування публічних інтересів у процесі відновлення відходів [453]. Про значення публічних інтересів згадується також у п. 4 § 10 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) як важливу умову забезпечення вимог економіки замкненого циклу [453]. Про необхідність врахування публічних інтересів у процедурі утилізації відходів говорить п. 1 § 15 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) [453]. Безперечно, можна навести й інші приклади.

Отже, ми переконані у тому, що публічний інтерес приватних осіб необхідно розглядати у 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 публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні, ми маємо зазначити, 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 року. Це можна побачити із наступного 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» [347]. Для стабільної економічної ситуації в країні впровадження цих принципів є цілком виваженим і справедливим кроком. Але для України, яка знаходиться 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 посильним, але як бути із соціально незахищеними верствами населення?

Крім того, варто зазначити, що публічні інтереси не є сталими. Вони змінюються разом із життям. Отже, їх необхідно постійно виявляти і з їх врахуванням корегувати функцію публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні, аби вона адекватно відображала публічні інтереси приватних осіб у цій сфері.

Таким чином, ми рекомендуємо доповнити перелік завдань, які закріплені у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, обов'язком публічної адміністрації щодо систематичного виявлення публічних інтересів приватних осіб у цій сфері і їх врахуванні під час здійснення функції публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами в Україні.

Ще одним напрямом розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є залучення приватних осіб до реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в якості суб'єктів делегованих повноважень. У попередніх розділах цієї роботи ми обґрунтовували ідею про те, що функція публічної адміністрації України з управління побутовими відходами, на наш погляд, складається із наступних компонентів: державного публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, яке здійснюють переважно органи виконавчої влади України; республіканського публічного адміністрування сферою управління, яке здійснюють органи влади АР Крим; муніципального публічного адміністрування сферою управління, яке здійснюють органи місцевого самоврядування України; делегованого, до якого залучаються приватні особи як суб'єкти делегованих повноважень. Кожен із перелічених видів публічного адміністрування мав би отримати своє регулювання на рівні Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року Іншими

словами, вона б мала визначити, чого бракує кожному із цих видів публічного адміністрування і що необхідно зробити, аби вони були ефективними.

Окремо Національна стратегія мала б приділити увагу розвитку інституту приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень. Залучення приватних осіб до здійснення функцій публічної адміністрації є цілком прийнятним і обґрунтованим кроком для країн ЄС. Їх залучення до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні є корисним з позиції того, що вони можуть виконати значну частину тих завдань, які покладені на офіційних суб'єктів публічної адміністрації з управління побутовими відходами як публічним майном. Крім того, такі завдання будуть виконуватися приватними особами суб'єктами делегованих повноважень не за рахунок державних, республіканських або муніципальних бюджетів, а за рахунок власних коштів.

При цьому базовий Закон України «Про відходи» [246] нічого не говорить про приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень. Названий Закон України не містить категорії «приватна особа суб'єкт делегованих повноважень» або якогось іншого аналогу цієї категорії. Про делеговані повноваження він згадує лише один раз у ст. 23-2 щодо здійснення контролю органами державної влади над органами місцевого самоврядування у контексті делегованих їм повноважень [246]. Таким чином, базовий Закон України «Про відходи», який є основою законодавства України про відходи, не пов'язує приватних осіб із функцією публічної адміністрації щодо управління побутовими відходами.

Аналізуючи інші нормативно-правові акти, які регулюють функцію публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, наприклад Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [330], ми можемо побачити те, що категорія «делеговані повноваження» розглядається лише у контексті делегування повноважень органів державної влади органам

місцевого самоврядування. Іншими словами, делеговані повноваження у розумінні законодавства України не виходять за коло офіційних суб'єктів публічної адміністрації.

Таким чином, у результаті аналізу законодавства України про відходи можемо констатувати, що воно навіть не припускає можливості того, що певну частину повноважень публічної адміністрації можливо делегувати приватним особам, наділивши їх статусом суб'єктів делегованих повноважень.

Варто також зазначити те, що можливість залучення приватних осіб до виконання функцій публічної адміністрації з управління побутовими відходами давно усвідомлено самими приватними особами. У аналітичному звіті IFC «Тверді побутові відходи в Україні: потенціал розвитку» [396] підкреслюється, що співпраця приватних осіб із державою можлива у контексті того механізму, який нормативно визначений у Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 року [250].

У сфері управління побутовими відходами в Україні державно-приватне партнерство не функціонує через низку причин. По-перше, об'єкти інфраструктури у сфері поводження з відходами належать державі, при цьому їх приватизація часто є неможливою з огляду на соціальне значення цієї галузі [396, с. 36]. По-друге, оператори, що здійснюють операції з ТПВ, не мають достатнього (технологічного, фінансового та іншого) потенціалу або стимулів для модернізації та побудови нової інфраструктури [396, с. 36]. По-третє, через суттєві ризики та високий ступінь державного регулювання приватні компанії не зацікавлені у виході на ринок поводження з ТПВ без додаткових гарантій [396, с. 36].

Враховуючи, що сфера управління побутовими відходами в Україні знаходиться на стадії реформування, цікаво дізнатися про те, яку увагу приватним особам суб'єктам делегованих повноважень приділила Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року [347].

Названа Національна стратегія у частині, яка присвячена побутовим відходам, нічого не говорить про делегування повноважень приватним особам щодо управління побутовими відходами в Україні. Водночас, саме ця Національна стратегія є фундаментом для законотворчої роботи, створення нового закону «Про управління відходами», а також низки секторальних законів, визначених у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, серед переліку яких передбачено закон «Про побутові відходи» [347]. Таким чином, є підстави вважати, що у нових законах, які регулюватимуть функцію публічної адміністрації з управління побутовими відходами, також нічого не буде сказано про приватних осіб саме як суб'єктів делегованих повноважень.

Ми переконані у тому, що приватні особи суб'єкти делегованих повноважень мають обов'язково залучатися до здійснення функції публічної адміністрації України з управління побутовими відходами. Залучення саме цих суб'єктів управління побутовими відходами, як показує практика країн ЄС, дає змогу: залучити нові технології із збирання, вивезення, сортування, обробки, повторного використання та утилізації побутових відходів; покращити рівень послуг населенню із вивезення побутових відходів; «розвантажити» офіційних суб'єктів публічної адміністрації з позиції звільнення їх від обов'язку опікуватися управлінням побутовими відходами як матеріальним ресурсом; заощадити бюджетні кошти і спрямувати їх на вирішення інших соціальних проблем. Отже, ми рекомендуємо розробити механізм залучення приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень здійснення до функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Саме тому на рівні спеціального Закону України «Про відходи» має з'явитися система суб'єктів із делегованими повноваженнями, яка існує у країнах-членах ЄС і залучення до реалізації цієї функції публічної адміністрації: «збирачів відходів», «перевізників відходів», «брокерів» та «дилерів».

Розробка дієвого механізму управління побутовими відходами як публічним майном. Не приділено в Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року належної уваги подальшому розвитку інституту публічного майна у сфері управління побутовими відходами. Варто зазначити те, що сама категорія «майно» у названій стратегії взагалі не згадується [347]. На наш погляд, такий підхід хибний, адже побутові відходи є майном, і залежно від того, кому належать такі відходи, можуть набувати статус публічного або приватного майна. До публічних побутових відходів ми віднесемо ті із них, власником яких є держава, населення АР Крим та територіальні громади. З цього приводу слід підкреслити, що стосовно 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 АР Крим, органи місцевого самоврядування. Таке управління є функцією названих суб'єктів публічної адміністрації і впливає із обов'язку останніх визначити подальшу долю державних, республіканських та муніципальних побутових відходів.

Аналіз законодавства України [378, 414] та наукової літератури у частині визначення правового статусу майна як об'єкта правовідносин, дослідження майнових прав, які виникають щодо нього [42, 72, 164, 224], дає змогу стверджувати, що як нормативне регулювання, так і теоретичне осмислення приватного та публічного майна в Україні розвинуті непропорційно. Так, наприклад, вчення про приватне майно отримало значно вищий ступінь розвитку порівняно із вченням про публічне майно. У зв'язку із цим нормативне регулювання правового режиму приватного майна в Україні знаходиться на значно вищому рівні, ніж правове регулювання правового режиму публічного майна [452, с. 69-71]. Причиною цього, на наш погляд, є, з одного боку, підвищений інтерес приватних осіб до досліджень приватноправового регулювання виникнення, зміни та припинення режиму

приватного майна, а, з другого боку, наявність достатньої кількості наукових досліджень, які дають змогу сформуванню цілісного вчення про приватне майно, що знаходить своє відображення у нормативних актах, які регулюють суспільні відносини, що виникають з приводу приватного майна. Що ж стосується публічного майна, то вчення про нього знаходиться на стадії формування. Нормативне регулювання режиму публічного майна в Україні не має системного, цілісного характеру. Цю ж, власне, ситуацію ми можемо спостерігати щодо нормативного регулювання статусу державних, республіканських та муніципальних побутових відходів в Україні як публічного майна. Спеціальний Закон України «Про відходи» [246] визначив механізм управління такими відходами фрагментарно. Так, названий закон у ч. 3 ст. 9 [246] лише згадує про те, що від імені держави управління державними відходами здійснює Кабінет Міністрів України. А як бути із управлінням побутовими відходами, які є власністю населення АР Крим та територіальних громад? Крім того, відходи, які є власністю населення АР Крим, взагалі не виокремлюються в окрему категорію законодавством України про відходи. Ці питання, на наш погляд, мала б певним чином врегулювати Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року. Однак у результаті аналізу цієї Національної стратегії можемо стверджувати, що про правовий статус побутових відходів як публічного майна ніде не згадується [347]. Отже, за умови відсутності завдання щодо формування окремих механізмів управління державними, республіканськими та муніципальними побутовими відходами у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [347] управління цим видом публічного майна буде здійснюватися за рахунок інструментарію, визначеного законодавством для реалізації майнових прав на приватне майно. Ця ситуація є неприпустимою, адже реалізація повноважень власника щодо публічного майна суттєво відрізняється від реалізації повноважень власника щодо приватного майна. Юридичною основою правового режиму

публічного майна є саме публічне право, зокрема адміністративне право. При цьому це не виключає факультативного застосування приватного права при регулюванні суспільних відносин з приводу публічного майна[452, с. 69-71].

Таким чином, ми рекомендуємо доповнити названу Національну 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 АР Крим та муніципальними побутовими відходами.

Поглиблення взаємодії публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства у частині залучення останніх до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами. Важливою передумовою ефективності реалізації будь-якої функції публічної адміністрації є її взаємодія із інститутами громадянського суспільства. Це повною мірою стосується функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Ця взаємодія покликана донести до держави в особі публічної адміністрації зміст публічних інтересів приватних осіб, а також громадську думку щодо напрямів виконання функції стосовно публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні та способів найкращого та найефективнішого утвердження й реалізації прав приватних осіб у цій сфері. Аналізуючи Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року, можна переконатися у тому, що саме цьому аспекту приділено незначну увагу. Так, зазначена стратегія говорить про підвищення ролі громадянського суспільства у реформуванні сфери поводження з відходами [347]. Але далі цієї ідеї названа Національна стратегія, фактично, не йде. Таким чином, вона не визначає, у чому ж конкретно має полягати підвищення ролі громадянського суспільства у реформуванні сфери управління відходами?

На наш погляд, говорячи про підвищення ролі громадянського суспільства нашої країни у реформуванні сфери управління побутовими

відходами в Україні, йдеться насамперед про «залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів» [58]. Саме тому при Мінрегіоні України, який на підставі ст. 25 Закону України «Про відходи» [246] формує державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, діє Громадська рада, яка здійснює широкий перелік повноважень, у тому числі щодо сприяння врахування Мінрегіоном громадської думки під час формування та реалізації державної політики у межах компетенції останнього [58]. Водночас виникає запитання, в чому ж конкретно полягає ця громадська думка? Якою є позиція населення щодо окремих заходів із реформування публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні? Де ця громадська думка зафіксована? Однозначних відповідей на ці запитання немає. У такому разі виникає логічне запитання: як Громадська рада, що діє при Мінрегіоні України, формує свою позицію щодо окремих питань з публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні? На наш погляд, для формування такої позиції необхідно з'ясувати публічні інтереси населення у цій сфері і, відштовхуючись від них, оцінювати: проекти нормативних актів, що мають важливе суспільне значення; проекти регуляторних актів; проекти державних і регіональних програм; звіти головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік в частині, що стосується управління побутовими відходами в Україні [58]. Вважаємо, що Громадська рада, яка діє при Мінрегіоні України, не може акумулювати публічні інтереси населення у сфері управління побутовими відходами в Україні, а отже, і ефективно виконувати перелічені вище повноваження.

У зв'язку із цим ми рекомендуємо надати можливість для створення і функціонування інших альтернативних органів 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 напрямів здійснення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами.

Ще одним напрямом співпраці інститутів громадянського суспільства та публічної адміністрації України у контексті реформування функцій публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні має бути, власне, сама адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Після того, як Уряд очолив у 2014 році роботи із адаптації законодавства України до законодавства ЄС, інститути громадянського суспільства були фактично відсторонені від адаптаційних робіт в цілому і у сфері управління побутовими відходами зокрема. На цю проблему окремо звертав увагу у своїх дослідженнях проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС О.С. Проневич [366]. Так, вчений, досліджуючи інституційні засади адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, підкреслював необхідність «активізації спеціалізованих недержавних суб'єктів у сфері адаптації законодавства» [366, с. 37]. На наш погляд, ця ідея повною мірою стосується сфери управління побутовими відходами України. Аналіз законодавства України дає змогу констатувати, що інститути громадянського суспільства в нашій країні відсторонені від адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. Цей висновок заснований на аналізі Положення про Громадську раду при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Положення про Громадську раду при Міністерстві екології та природних ресурсів України [227, с. 57].

Нічого не говориться про безпосередню участь інститутів громадянського суспільства у складі Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року. Так, у

Положенні про Координаційну раду з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року містяться лише загальні фрази про «взаємодію з громадськістю» [352]. Далі цих загальних фраз назване Положення, фактично, не йде.

Враховуючи те, що Координаційна рада з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року є спеціально створеним органом для координації роботи із реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року [347], а фактично із реформування, у тому числі сфери управління побутовими відходами в Україні, ми пропонуємо: 1) передбачити можливість введення до складу Координаційна ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року інституцій громадянського суспільства, про що внести відповідні зміни у постанову Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 313 «Про утворення Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» [352]; визначити компетенцію інституцій громадянського суспільства у межах функціонування цієї Координаційної ради та закріпити обов'язковість їх участі як у заходах із реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, так і у здійсненні адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами.

Важливим напрямом розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є орієнтація публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні на мету і завдання економіки замкненого циклу. Ми достатньо багато сказали про економіку замкненого циклу у попередніх підрозділах цієї роботи. Отже, існує необхідність зупинитися на основному. На наш погляд, наближення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в

Україні до аналогів, які існують у країнах-членах ЄС неможливе без послідовної реалізації завдань економіки замкненого циклу, які виявляються у попередженні утворення, у тому числі, побутових відходів; ефективному використанні ресурсного потенціалу відходів, зокрема побутових; екологічно безпечному вилучення цінних матеріалів із відходів. Без втілення на практиці цих завдань в Україні неможливо буде запровадити публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами європейського зразка. Отже, запровадження орієнтації публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні на мету і завдання економіки замкненого циклу має стати неодмінним напрямом розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Висновки до розділу 5

Аналіз вітчизняного законодавства, права Європейського Союзу, законодавства окремих країн-членів ЄС, наукової літератури, присвяченої адаптації законодавства України до законодавства ЄС, дозволило сформулювати авторську позицію стосовно: вихідних засад адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами, теоретико-правового забезпечення управління побутовими відходами в Європейському Союзі, а також щодо основних напрямів розвитку теорії та практики управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

1. Обґрунтовано те, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління побутовими відходами здійснюється методом наближення, тобто приведення у відповідність, найповніше наближення законодавства України до стандартів управління побутовими відходами в ЄС. Акцентовано увагу на тому, що таке

наближення виключає механічне запозичення положень юридичних актів ЄС, присвячених управлінню побутовими відходами, у законодавство України.

2. Визначені умови та фактори наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами в Україні. Констатовано те, що визначений у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС, який є спільним для всіх сфер та форм адаптації законодавства, необхідно вдосконалити. Запропоновано доповнити перелік умов адаптації, визначений у Розділі VI цього Закону України, наступними умовами адаптації законодавства: 1) планування роботи із адаптації законодавства; 2) визначення переліку органів публічної влади, а насамперед суб'єктів публічної адміністрації України, відповідальних з української сторони за проведення робіт із адаптації законодавства; 3) взаємодія з інституціями ЄС у контексті оцінки якості та ефективності результатів проведення робіт з адаптації законодавства; 4) притягнення до відповідальності відповідальних з української сторони за пропускання строків проведення адаптаційних робіт.

3. Визначено інституційне забезпечення наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами в Україні, яке здійснюється через розгалужену систему органів публічної влади, до якої належать: профільні комітети Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України, Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінрегіон України, Мінекоенерго України, МОЗ України, Координаційна рада з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року. Наголошено на необхідності посилення ролі Мінрегіону України як профільного міністерства у здійсненні заходів із адаптації законодавства України до законодавства ЄС у цій сфері.

4. Аналіз законодавства країн-членів ЄС про публічне

адміністрування сферою управління побутовими відходами дозволяє констатувати те, що національне законодавство України про відходи суттєво відрізняється від європейських аналогів. Принципово різними є мета, завдання, інструменти реалізації публічного адміністрування цієї сферою в Україні та країнах-членах ЄС. Доведено те, що наближення публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні до європейських аналогів неможливе без: 1) орієнтації такого управління на завдання економіки замкненого циклу (попередження утворення, у тому числі побутових відходів; ефективного використання ресурсного потенціалу відходів, зокрема побутових; екологічно безпечного вилучення цінних матеріалів із відходів) та 2) реалізації на практиці принципу «ієрархії пріоритетів управління відходами»: а) запобігання утворенню відходів; б) підготовка до повторного використання відходів; в) рециклінг відходів; г) використання відходів як джерел відновлюваної енергії; д) утилізація відходів.

5. Доведено необхідність спрямування розвитку теорії та практики управління побутовими відходами в Україні у контексті наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у наступних напрямках:

по-перше, управління побутовими відходами в Україні має бути спрямованим на утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина у цій сфері;

по-друге, публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні має здійснюватися із максимальним врахуванням публічних інтересів приватних осіб у цій сфері;

по-третє, об'єктивно необхідне законодавче регулювання на рівні Закону України «Про відходи» порядку залучення приватних осіб до реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в якості суб'єктів делегованих повноважень;

по-четверте, необхідне запровадження на рівні Закону України «Про відходи» дієвого механізму управління державними, республіканськими, муніципальними побутовими відходами як публічним майном;

по-п'яте, необхідне поглиблення взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та інституціями громадянського суспільства у частині залучення останніх як до реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні, так і до здійснення заходів з наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами;

по-шосте, необхідна орієнтація публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні на мету і завдання економіки замкненого циклу.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичні узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає у розробці на основі аналізу чинного законодавства України відповідних підзаконних нормативних актів, узагальнення практики їх реалізації, а також вивчення вітчизняних та зарубіжних теорій нової, на рівні аналогів у країнах-членах ЄС, концепції публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, яка б могла бути покладена в основу реалізації функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. У результаті проведеного дослідження, сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Доведено необхідність ґрунтовного реформування функції публічної адміністрації щодо поводження з побутовими відходами шляхом запровадження в Україні якісно кращої, європейсько орієнтованої концепції «управління побутовими відходами». Ця концепція реалізована в усіх країнах-членах ЄС. Саме вона має бути покладена в основу реалізації відповідної функції публічної адміністрації. Її перевагами є орієнтація управління побутовими відходами на потреби економіки замкненого циклу та системне запровадження концепції «людиноцентризму» під час здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами.

2. Центральною категорією названої концепції є категорія «управління побутовими відходами». Запропоновано розглядати її як сферу життєдіяльності суспільства і держави, щодо якої здійснюється публічне адміністрування суб'єктами публічної адміністрації, яке спрямовано на регулювання діяльності суб'єктів права, що здійснюють операції з відходами та управління відходами як публічним майном з метою забезпечення прав, свобод, публічних інтересів приватних осіб та розв'язання завдань економіки замкненого циклу. Такий підхід до розуміння цієї категорії дає змогу

вибудувати систему об'єктів публічного адміністрування у цій сфері, яка складається із загального та відповідних видових об'єктів.

3. Реформування функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами передбачає закладення якісно нової ідейної основи її здійснення органами державної, насамперед виконавчої влади, органами влади АР Крим, органами місцевого самоврядування та приватними особами – суб'єктами делегованих повноважень. Ідейна основа публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами має формуватися за рахунок системи галузевих принципів адміністративного права та спеціальних принципів публічного адміністрування цією сферою. Центральне місце у переліку цієї групи принципів повинен зайняти принцип «ієрархії пріоритетів управління відходами». На жаль, на сьогодні він нормативно не закріплений у Законі України «Про відходи». Саме цей принцип має визначати напрями публічної політики у цій сфері, тобто мусить реалізовуватися під час державного, республіканського, муніципального та делегованого публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні.

4. Доведено існування значної кількості суб'єктів права, які є носіями публічних інтересів у сфері управління побутовими відходами в Україні. На жаль, законодавство України про відходи не містить чіткої процедури акумулювання та врахування публічних інтересів під час здійснення функції публічної адміністрації з управління побутовими відходами в Україні. Разом із тим у країнах-членах ЄС публічні інтереси приватних осіб є імперативом не тільки для публічної адміністрації під час публічного адміністрування цією сферою, а й для суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з побутовими відходами. Вирішення цієї проблеми можливе через закріплення на рівні ст. 25 Закону України «Про відходи» обов'язку Мінрегіону України щодо періодичного узагальнення існуючих публічних інтересів у цій сфері і

їх обов'язкового врахування під час формування державної політики з управління побутовими відходами в Україні.

5. Аналіз нормативного регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні дає змогу констатувати, що воно забезпечується адміністративно-правовими нормами, об'єднаними у цілісне правове утворення, яке ми пропонуємо назвати екоресурсним правом України. Теоретичним підґрунтям виокремлення екоресурсного права України є, по-перше, застосування загальновизнаної вітчизняними та закордонними вченими теорії поділу права на приватне та публічне, яка є фундаментальним принципом функціонування національної системи права, та, по-друге, необхідність подальшої диференціації норм Особливого адміністративного права України, пов'язаної з формуванням у її межах нових галузей права, однією з яких, власне, є екоресурсне право України.

6. Система екоресурсного права України являє собою складне дворівневе утворення, яке складається із значної кількості норм та інститутів цієї галузі Особливого адміністративного права України. Маючи розгалужену структуру нормативного регулювання, яка обумовлюється як об'єктами управління, так і напрямками управлінського впливу, зокрема державним, республіканським, муніципальним та делегованим публічним адмініструванням сферою управління побутовими відходами, екоресурсне право характеризується системністю, цілісністю, стабільністю, що дає змогу об'єднати його норми у відповідні правові інститути. До таких інститутів належать: інститут правового статусу суб'єктів екоресурсних правовідносин; інститут забезпечення та гарантування публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у сфері управління побутовими відходами в Україні; інститут делегування публічних функцій у сфері управління побутовими відходами в Україні органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування; інститут делегування публічних функцій суб'єктами публічної адміністрації профільним комунальним підприємствам

та приватним особам суб'єктам делегованих повноважень; інститут управління побутовими відходами як публічним майном; інститут моніторингу (нагляду) за сферою управління побутовими відходами; інститут інформування приватних осіб у сфері управління побутовими відходами; інститут видачі дозволів та ліцензування на здійснення операцій з побутовими відходами; інститут взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства щодо управління побутовими відходами в Україні; інститут адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами в Україні.

7. Норми екоресурсного права України знаходять своє офіційне закріплення у значній кількості джерел (форм) права. До системи джерел екоресурсного права України ми віднесемо: 1) норми міжнародних договорів, присвячені окремим аспектам управління побутовими відходами; 2) норми національного законодавства України, які регулюють управління побутовими відходами в Україні та містяться у Законах України і підзаконних нормативно-правових актах; 3) судові рішення; 4) правові звичаї. У перспективі до системи джерел екоресурсного права України можуть долучитися: 1) акти органів влади АР Крим; 2) юридичні акти ЄС; 3) правова доктрина. Викладене переконливо демонструє, що екоресурсне право України має власну джерельну базу. По суті, це є додатковим аргументом для можливості обґрунтування його у якості галузі Особливого адміністративного права України.

8. Подальше наближення нормативного регулювання публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні до європейських стандартів передбачає проведення ґрунтовного реформування як змістового наповнення, так і структури джерел екоресурсного права України. Необхідно відмовитися від ідеї подальшого розгалуження джерельної бази екоресурсного права України. Її навпаки слід укрупнити та структурувати, як у країнах-членах ЄС. Основою управління відходами в

Україні мають стати: а) оновлений Закон України «Про відходи», який повинен спрямувати публічну адміністрацію України на утвердження і забезпечення прав та публічних інтересів приватних осіб у цій сфері; б) додатково має бути прийнято Закон України «Про економіку замкненого циклу»; в) специфіку публічного адміністрування окремими видами побутових відходів мусять визначати окремі постанови Уряду України.

9. Здійснено класифікацію суб'єктів публічної адміністрації, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. До них належать: органи державної влади України, насамперед органи виконавчої влади; органи влади АР Крим; органи місцевого самоврядування та приватні особи суб'єктів делегованих повноважень. Саме вони здійснюють державне, республіканське, муніципальне та делеговане публічне адміністрування у цій сфері.

Аналіз законодавства України про відходи надає можливість констатувати, що на рівні Закону України «Про відходи» не визначено компетенцію та повноваження низки суб'єктів публічної адміністрації, залучених до публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні. Запропоновано визначити правовий статус та компетенцію у цій сфері: Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг, Верховної Ради АР Крим, Ради міністрів АР Крим, Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства АР Крим, приватних осіб суб'єктів із делегованими повноваженнями. Не конкретизовані повноваження правонаступників ліквідованих державних органів, зокрема Державної санітарно-епідеміологічної служби України. У зв'язку із цим зроблено низку пропозицій щодо подолання таких прогалин законодавства України про відходи шляхом внесення змін і доповнень до Закону України «Про відходи».

10. Визначено адміністративно-правовий механізм управління побутовими відходами, що є конкретизацією механізму адміністративно-

правового регулювання і більш загальної категорії, якою є «механізм правового регулювання». Йому притаманні всі ті елементи, які властиві механізмам вищого порядку. Суть цього механізму полягає у тому, що він є сукупністю визначених законодавством України інструментів діяльності публічної адміністрації, які використовуються нею для здійснення регулюючого впливу на систему об'єктів публічного адміністрування у сфері управління побутовими відходами в Україні, що веде до виникнення, зміни та припинення екоресурсних відносин.

11. Констатовано, що перелік інструментів, які використовує публічна адміністрація під час здійснення своєї функції щодо управління побутовими відходами в Україні, є незначним. До них належать: нормативно-правові акти; плани; фактичні дії та адміністративні акти. Не використовується адміністративний договір як інструмент діяльності публічної адміністрації у цій сфері. Застосування цього інструменту діяльності публічної адміністрації можливе у частині визначення цілей, завдань та напрямів співпраці суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління побутовими відходами в Україні; взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та приватних осіб як суб'єктів делегованих повноважень у цій сфері; взаємодії суб'єктів публічної адміністрації та інститутів громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні. Для запровадження широкого використання адміністративних договорів у сфері управління побутовими відходами слід внести зміни до Закону України «Про відходи». Саме цей нормативно-правовий акт повинен визначати випадки застосування адміністративних договорів у цій сфері. Однак процедура їх використання має регулюватися спеціальним документом, зокрема Законом України «Про адміністративні процедури».

12. З'ясовано вади використання такого інструменту управління побутовими відходами в Україні, як плани. Констатовано, що вони переобтяжені з позиції змісту, адже є водночас і програмами, і стратегіями, і

планами. Запропоновано запровадити в Україні німецький підхід до планування діяльності з управління побутовими відходами, який передбачає існування логічного ланцюга публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами, що включає послідовне застосування: а) програм управління відходами; б) стратегій; в) планів управління відходами; г) звітів про виконання планів. Такий логічний ланцюг управління побутовими відходами має бути нормативно закріплений у Законі України «Про відходи».

13. Запропоновано запровадити замість значного переліку різноманітних дозвільних документів для суб'єктів господарювання, які бажають здійснювати операції з побутовими відходами, єдиний документ, що надавав би можливість здійснювати цей вид господарської діяльності. Такий дозвільний документ запропоновано назвати сертифікатом на здійснення операцій з побутовими відходами. Цей сертифікат можна було б, як і у Німеччині, видавати на здійснення як однієї, так і декількох операцій з побутовими відходами. Правове регулювання підстав отримання цього дозвільного документа ми пропонуємо здійснити на рівні Закону України «Про відходи».

14. Принципово має змінитися доктринальний підхід до розуміння інституту адміністративної відповідальності у сфері управління побутовими відходами. Адже заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, які наразі існують в Україні, не спроможні забезпечити захист приватних осіб від дій та рішень суб'єктів владних повноважень у цій сфері. У зв'язку із цим запропоновано низку складів адміністративних правопорушень, які спрямовані на притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців суб'єктів за адміністративні правопорушення у сфері управління побутовими відходами в Україні.

15. Обґрунтовано думку щодо суттєвого розширення спектра інформаційних актів, які надаються на запити приватних осіб суб'єктами

публічної адміністрації України. Вони мають містити не тільки інформацію про розташування місць чи об'єктів зберігання і видалення відходів, їх вплив на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людини, а й інформацію про способи попередження утворення побутових відходів. При цьому до надання такої інформації приватним особам ми пропонуємо залучити профільні комунальні підприємства та приватних осіб, які здійснюють операції з побутовими відходами в Україні.

16. Доведено, що на сьогодні для адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері управління побутовими відходами застосовується метод наближення, тобто приведення у найповнішу відповідність законодавства України до стандартів управління побутовими відходами в ЄС. Встановлено умови та фактори, які впливають на цей процес.

17. Визначено теоретико-правове забезпечення управління побутовими відходами в Європейському Союзі. Констатовано, що наближення управління побутовими відходами в Україні до європейських аналогів неможливе без: 1) орієнтації такого управління на завдання економіки замкненого циклу (попередження утворення відходів, у тому числі побутових; ефективного використання ресурсного потенціалу відходів, зокрема побутових; екологічно безпечного вилучення цінних матеріалів із відходів) та 2) реалізації на практиці принципу «ієрархії пріоритетів управління відходами»: а) запобігання утворенню відходів; б) підготовка до повторного використання відходів; в) рециклінг відходів; г) використання відходів як джерел відновлюваної енергії; д) утилізація відходів.

18. Названо шість пріоритетних напрямів розвитку теорії та практики публічного адміністрування сферою управління побутовими відходами у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Доведено, що реалізація цих напрямів допоможе наблизити публічне адміністрування сферою управління побутовими відходами в Україні до

стандартів управління побутовими відходами, які існують у країнах-членах ЄС.

Список використаних джерел:

1. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву : учеб. пособ. / под ред. Р. С. Мельника. Киев : Юринком Интер, 2017. 240 с.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
3. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / ред. О. Ф. Андрійко. Київ, 2011. 448 с.
4. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
5. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ : КІВС, 2003. 112 с.
6. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
7. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України/ Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 536 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2007. Т. 1 : Загальна частина. 592 с.
10. Азми Д. М. Отрасли права, как элемент структуры права (частноправовой аспект) *Право и государство: теория и практика*. 2007. № 12. С. 43–51.

11. Акти *acquiscommunautaire*, перекладені на українську мову / Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/acquis-communautaire> (дата звернення: 08.04.2019).
12. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права. Москва : ГоС. изд-во юрид. лит., 1961. 186 с.
13. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. Москва : Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. 823 с.
14. Алексеев С. С. Общая теория права : В 2-х т. Москва : Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
15. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятия, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 56–58.
16. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Москва : ТЕИС, 1997. 550 с.
17. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій в схемах: Загальна частина : навч. посіб. Київ : Вентурі, 1996. 207 с.
18. Антонова Т. Л. Адміністративно-правове регулювання поведження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2017. 19 с.
19. Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поведження з відходами: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2017. 244 с.
20. Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права. *Советское государство*. 1939. № 3. С. 26–35.
21. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 01 липня 1999 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_022 (дата звернення: 08.04.2019).

22. Балюк Г. І. Екологічне право України : конспект лекцій у схемах Загальна і Особлива частини : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 192 с.
23. Балюк Г. І. Стан законодавства України про відходи та проблеми його вдосконалення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2001. № 44. С. 28–31.
24. Банчук О. А. Погляди українських представників теорії соціального права на проблему розмежування публічного і приватного права. *Право України*. 2005. № 2. С. 118–120.
25. Банчук О. А. Проблеми розмежування публічного і приватного права у правовій думці України ХІХ – на початку ХХ століття: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 20 с.
26. Бевзенко В. М. Закон про адміністративну процедуру визначатиме чіткі правила поведінки для публічної влади у взаєминах з людиною. *Судебно-юридическая газета*. 2018. 40/44 (459/463). URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/129141-zakon-pro-administrativnu-protseduru-viznachatime-chitki-pravila-povedinki-dlya-publichnoyi-vladi-u-vzayeminakh-z-lyudinoyu> (дата звернення: 08.04.2019).
27. Беницкий А. С. Особенности интеллектуального и волевого момента прямого умысла при легализации денежных средств или иного имущества, приобретенных заведомо незаконным путем. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 1 (4). С. 197–204.
28. Беньо М. Вплив теорії публічної адміністрації на розвиток адміністративного права (приклад Польщі). *Законодавство України. Науково-практичні коментарі*. 2006. № 7. С. 8–12.
29. Бесчастний В. М. Право Європейського Союзу: навч. посіб. / В. М. Бесчастний, В. П. Філонов, О. В. Філонов, В. М. Субботін; ред.: В. М. Бесчастний. Київ : Знання, 2010. 367 с.

30. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины : учебное пособие : Общая часть. Харьков : Одиссей, 1999. 224 с.
31. Благоустрій територій / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/> (дата звернення: 08.04.2019).
32. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики. Київ : Основи, 2000. 243 с.
33. Брэбан Г. Французское административное право. Москва : Прогресс, 1988. 488 с.
34. Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В. Конспект лекцій з основ теорії міжнародного права. Київ : Либідь, 2001. 145 с.
35. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50/51. Ст. 572.
36. В Україні буде створено єдиний орган із управління відходами / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/news/33001.html> (дата звернення: 08.04.2019).
37. Ващенко Ю. В. Проблеми правового статусу національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. Вип. 85. С. 22–26.
38. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
39. Венгеров А. Б. Теория государства и права. 3-е изд. Москва : Юриспруденция, 2000. 528 с.
40. Верховенство права: доповідь, схвалена Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 08.04.2019).

41. Виконавча влада і адміністративне право/ за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
42. Винницький А. В. Публичная собственность. Москва : Статут, 2013. 732 с.
43. Вінник О. М. Господарське право : курс лекцій. Київ : Атіка, 2004. 624 с.
44. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев : Вища школа, 1980. 232 с.
45. Гаврилюк О. М. Адміністративно-правове регулювання поведінки з побутовими відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІ публіч. права. Київ, 2017. 16 с.
46. Гаврилюк О. М. Адміністративно-правове регулювання поведінки з побутовими відходами: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07 / НДІ публіч. права. Київ, 2017. 232 с.
47. Галунько В. В. Адміністративно-правова норма: проблеми сучасної методології. *Юридичний вісник Причорномор'я*. 2011. № 1 (1). С. 87–96.
48. Галунько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–87.
49. Гаряча Ю. П. Механізми державного управління адаптацією національного законодавства до надбань спільноти (*acquis communautaire*): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Нац. акад. управління при Президентіві України. Київ, 2014. 23 с.
50. ГБН В.2.2-35077234-001:2011«Будинки і споруди. Підприємства сортування та перероблення твердих побутових відходів. Вимоги до технологічного проектування» / Конфедерація будівельників України : веб-

сайт. URL: <http://kbu.org.ua/assets/app/documents/dbn2/119.1..pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

51. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.

52. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 390 с.

53. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Київ, 1995. 78 с.

54. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юрид. лит., 1972. 258 с.

55. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 08.04.2019).

56. Грищак С. В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу *Форум права*. 2012. № 4. С. 273–277.

57. Громадська рада при Міністерстві екології та природних ресурсів України / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Gromadska-rada.html#> (дата звернення: 08.12.2018).

58. Громадська рада при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL: http://old.minregion.org.ua/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=165&Itemid=695&lang=uk (дата звернення: 08.04.2019).

59. Губанов О. О. Етапи адаптації українського законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* ЄС. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Право. 2017. № 44. Т. 2. С. 20–24. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.44/part_2/6.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

60. Губанов О.О. Напрями підвищення ефективності діяльності вітчизняних інституцій, відповідальних за адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби. *Visegrad journal on human rights.* 2017. № 3. С. 69–75. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_3/11.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

61. Губанов О.О. Правовий статус Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. № 1. С. 97–102. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2018/25.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

62. Губанов О. О. Системний підхід під час реалізації адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері публічної служби. *Юридичний вісник.* 2017. № 1. С. 168–174. URL: http://www.yurvisnyk.in.ua/v1_2017/30.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

63. Губанов О. О. Стандарти публічної служби, закріплені законодавством ЄС, як орієнтир підвищення якості та продуктивності діяльності публічних службовців України. *Право і суспільство.* 2017. № 4, ч. 2. С. 67–72.

64. ДБН Б.2.5-5:2011 «Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій. Благоустрій територій .URL: <http://www.vmr.gov.ua/Branches/ContentLibrary/e0e2ecdb-7be6-429f-85cd-cddadea63f42/3/%D0%91%D0%BB%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D1%83%D1%81%D1%82%D1%96%D1%80%D0%B9%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B9%20%D0%94%D0%91%D0%9D%20%D0%91%20%202%205%202011.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

65. ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основні положення проектування» / ProfiDOM : веб-сайт. URL:

<http://ProfiDOM.com.ua/v-2/v-2-4/1703-dbn-v-2-4-2-2005-poligoni-tverdih-pobutovih-vidkhodiv-osnovni-polozhenna-projektuvanna> (дата звернення: 08.04.2019).

66. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища від 14.06.1992 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (дата звернення: 08.04.2019).

67. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / за ред. В. А. Ребкала та ін. Київ, 2000. С. 30.

68. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 384 с.

69. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б. та ін. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.

70. Державні санітарні правила та норми. 2. Комунальна гігієна. 2.7. Ґрунт, очистка населених місць, побутові та промислові відходи, санітарна охорона ґрунту. «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення» : постанова головного державного санітарного лікаря України від 01 липня 1999 р. № 29 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0029588-99> (дата звернення: 08.04.2019).

71. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2017 р. № 348 / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250003281> (дата звернення: 08.04.2019).

72. Джарти В. В. Адміністративно-правові засади управління об'єктами державної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2014. 16 с.

73. Директива 2000/76/ЄС Європейського парламенту та Ради від 04 грудня 2000 р. «Щодо спалювання відходів» / Верховна Рада України : офіц.

веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_942 (дата звернення: 08.04.2019).

74. Директива № 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003/26 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_925 (дата звернення: 08.04.2019).

75. Директива № 2008/98/ЄС Європейського парламенту та Ради від 19.11.2008 р. «Про відходи та скасування деяких директив» / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/news/31288.html> (дата звернення: 08.04.2019).

76. Директива № 94/62/ЄС Європейського Парламенту і Ради про упаковку і відходи від упаковки. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b05 (дата звернення: 08.04.2019).

77. Договір про заснування Європейської Спільноти від 17 лютого 1986 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 08.04.2019).

78. 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 / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <http://www.menr.gov.ua/index.php/adaptation> (дата звернення: 08.04.2019).

79. ДП «Одесастандартметрологія» / Державне підприємств «Одеський регіональний центр стандартизації метрології та сертифікації : веб-сайт. URL: <https://sm.od.ua/> (дата звернення: 08.04.2019)

80. ДП «Київоблстандартметрологія» / Державне підприємство Київоблстандартметрологія : веб-сайт. URL: <http://www.bcdst.kiev.ua/index.php/about> (дата звернення: 08.04.2019).

81. ДСТУ 2195-99 Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу. Склад, вміст, виклад і правила внесення змін

/ ЧП «KSV» : веб-сайт. URL: http://ksv.do.am/GOST/DSTY_ALL/DSTY3/dsty_2195-99.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

82. ДСТУ 2731-94 Порядок збирання, зберігання і перероблення відходів / ЧП «KSV» : веб-сайт. URL: http://ksv.do.am/GOST/DSTY_ALL/DSTY3/dsty_2195-99.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

83. ДСТУ 3911-99 Поводження з відходами. Виявлення відходів і подання інформації про відходи. Загальні вимоги / ЧП «KSV» : веб-сайт. URL: http://ksv.do.am/GOST/DSTY_ALL/DSTY3/dsty_2195-99.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

84. ДСТУ 4462.3.01:2006 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок здійснення операцій / ЧП «KSV» : веб-сайт. URL: http://ksv.do.am/GOST/DSTY_ALL/DSTY3/dsty_2195-99.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

85. Екологічна компанія «Рада» / Вікіпедія : веб-сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F_%C2%AB%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0%C2%BB (дата звернення: 08.04.2019).

86. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.

87. Екологічне право України : підручник / за ред. А. П. Гетьмана та ін. Харків : Право, 2009. 328 с.

88. Електронні консультації з громадськістю на сайті Мінприроди України / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Proekti-normativnopravovih-aktiv.html> (дата звернення: 08.04.2019).

89. Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. № 17. С. 118–129.

90. Забігайло В. К. Право України в контексті його апроксимації до права Європейського Союзу. *Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права*. 2000. №1, т. 1. С. 7–13.

91. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015

92. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

93. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за ред. В. В. Галуцька. Херсон : Видавець Гринь Д. С., 2015. Т.1. 269 с.

94. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

95. Задирака Н. Ю. Місце та призначення інституту публічного майна в системі загального адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 125–128.

96. Заключний акт наради з безпеки та співробітництва в Європі від 01 серпня 1975 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055 (дата звернення: 08.04.2019).

97. Закон Республіки Беларусь «Об обращении с отходами» от 20 червня 2007 г. № 271-3 / Kodeksy-by.com: веб-портал. URL: http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_obrawenii_s_othodami.htm (дата звернення: 08.04.2019).

98. Законодавче закріплення рециклінгу як необхідної новації у сфері поводження з відходами URL: http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/27379/1/Dergachova_Zakonodavche_zakriplennya_retsiklingu.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

99. Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана (Серия «Памятники римского права») / пер. Ф. Дыдынский. Москва : Зерцало, 1997. 608 с.

100. Захоронення та перероблення побутових відходів: Роз'яснення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 03 грудня 2018 р. / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : веб-сайт. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?id=36572> (дата звернення: 08.04.2019).

101. Зеленов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. Москва : Издательство Российского университета дружбы народов, 2000. 128 с.

102. Исаков В. Б. Проблемы теории государства и права. Москва, 1987. 447 с.

103. Інституційний розвиток сфери поводження з відходами в Україні: на шляху до європейської інтеграції / В.С. Міщенко, Ю.М. Маковецька, Т.Л. Омеляненко. Київ : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. 192 с.

104. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9). С. 164–169.

105. Кармаліта М. В. Правова доктрина – джерело (форма) права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2011. 199 с.

106. Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. Москва : Юридическая литература. 1991. 57 с.

107. Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 11 грудня 1997 р. / Верховна Рада

України : офіц. веб-портал. URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_801 (дата звернення: 08.04.2019).

108. Класифікатор відходів ДК 005-96. URL: <http://dovidnyk.in.ua/directories/dkkv> (дата звернення: 08.04.2019).

109. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 червня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 08.04.2019).

110. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Української РСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122.

111. Кодекс України про адміністративні правопорушення: наук.-практ. комент. / Калюжний Р. А. та ін. Київ : Правова єдність, 2010. 683 с.

112. Коломоєць Т. О., Грищак Т. О. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу : монографія. Дніпропетровськ : НГУ, 2013. 164 с.

113. Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Істина, 2011. 184 с.

114. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 543 с.

115. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

116. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична наука*. 2008. № 3. С. 33–38.

117. Комунальне підприємство «Добробут 5» / Іванівська селищна рада : веб-сайт. URL: <http://ivanivka.gromada.org.ua/komunalne-pidpriemstvo-dobrobut5-1524038326/> (дата звернення: 08.04.2019).

118. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 01 січня 1991 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 08.04.2019).

119. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
120. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
121. Корбут М. Б. Забезпечення екологічної безпеки звалищ твердих побутових відходів: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 21.06.01 / Кременчуцький нац. ун-т ім. М. Остроградського Кременчуг, 2015. 20 с.
122. Коренев А. П. Административное право России : учеб. в 3 ч. Ч. I. Москва : МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.
123. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
124. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
125. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2 (16). С. 137–146. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-16-2016/item/667-adaptatsiya-zakonodavstva-ukrayiny-do-zakonodavstva-yes-suchasnyy-stand-problemy-ta-perspektyvy-kravchenko-m-h>. (дата звернення: 08.04.2019).
126. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, як чинник впливу на національну правову систему. *Актуальні питання державотворення в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 20 трав. 2016 р. В 3-х томах. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2016. Т. 1. С. 44–45.
127. Кравченко М. Г. Впровадження у законодавство України термінології Директив ЄС у сфері управління побутовими відходами: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2017. №5, ч. 2. С. 119–122.

URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/5_2017/part_2/28.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

128. Кравченко М.Г. Джерела екоресурсного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 1, т. 1. С. 154–157. URL: http://www.lj.kherson.ua/2018/pravo01/part_1/37.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

129. Кравченко М. Г. Екоресурсне право у системі адміністративного права України. *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку*: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 24–25 лют. 2017 р. Запоріжжя. 2017. С. 53–57.

130. Кравченко М. Г. Екоресурсне право як юридична основа управління побутовими відходами в Україні: стан та перспективи розвитку. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 46. С. 70–80. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/12/kravchenko_46.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

131. Кравченко М. Г. Електронний реєстр побутових відходів в Україні: проблеми та перспективи. International scientific-practical conference «*The development of legal sciences: problems and solutions*»: Conference Proceedings, April 27–28. Kaunas: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 41–43.

132. Кравченко М. Г. Європеїзація муніципального управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 7–11. URL: http://www.lj.kherson.ua/2018/pravo04/part_2/3.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

133. Кравченко М. Г. Ідеологія та термінологія Директиви № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р, як джерела адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 2. С. 67–75. URL:

http://www.earj.org/wp-content/uploads/2017/03/2017_08_EARJ.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

134. Кравченко М. Г. Імплементація у національне законодавство України, положень Директив ЄС у сфері управління відходами: сучасний стан та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2 (20). С.49–59.

135. Кравченко М. Г. Межі адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 18–19 берез. 2016 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 20–22.

136. Кравченко М. Г. Механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами: сучасний стан та напрями вдосконалення. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 9. С. 55–65.

137. Кравченко М. Г. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року як джерело екоресурсного права України. *Право і суспільство*. 2018. № 4, ч. 1. С. 173–178.

138. Кравченко М. Г. Органи виконавчої влади як суб'єкти управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 51, т. 1. С. 198–201. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.51/part_1/44.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

139. Кравченко М. Г. Основні тенденції розвитку сфери управління побутовими відходами в Європі та в Україні. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 97–101.

140. Кравченко М. Г. Особливості реалізації в Україні окремих положень Директиви № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008р.

Розвиток правового регулювання у Східній Європі: досвід Польщі та України : зб. тез 27–28 січ. 2017 р. Сандомир, Польща. 2017. С. 55–58.

141. Кравченко М. Г. Перспективи європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Право і суспільство*. 2018. №5, ч. 2. С. 116–121. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/5_2018/part_2/21.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

142. Кравченко М. Г. Підходи до розуміння категорії управління побутовими відходами за законодавством України та ЄС. *Людина і закон: публічно-правовий вимір* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 6–7 жовт. 2017 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. С. 73–76.

143. Кравченко М. Г. Побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 44. С. 94–104. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/kravchenko_44.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

144. Кравченко М. Г. Права людини як мета співпраці держави і громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 73–80. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/kravchenko_51.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

145. Кравченко М. Г. Правове та організаційне забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 45. С. 67–77. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/kravchenko_45.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

146. Кравченко М. Г. Принципи та напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 170–174. URL: http://www.pap.in.ua/4_2017/51.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

147. Кравченко М. Г. Проблема взаємодії суб'єктів публічної адміністрації України у реалізації плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері управління побутовими відходами. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: зб. тез, 17–18 берез. 2017 р. Харків, 2017. С. 35–38.

148. Кравченко М. Г. Проблема нормативного закріплення європейських принципів управління побутовими відходами в законодавстві України. *Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 11–12 лист. 2016 р. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 48–52.

149. Кравченко М. Г. Проблеми запровадження термінології Директиви No 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. у законодавство України про відходи. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС*: наук.-практ. круглий стіл, 06 черв. 2017 р. Київ: Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2017. С. 40–42.

150. Кравченко М. Г. Реформування інституту приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень як крок до європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 52, т. 2. С. 52–55. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part_2/13.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

151. Кравченко М. Г. Рівень відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу у сфері поводження з побутовими відходами. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 30. С. 35–43. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/08/kravchenko_30.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

152. Кравченко М. Г. Роль Міністерства екології та природних ресурсів України у імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері управління побутовими відходами. *Актуальні питання розвитку та*

взаємодії публічного та приватного права : зб. тез, 17–18 берез. 2017 р. Львів, 2017. С. 70–72.

153. Кравченко М. Г. Система джерел екоресурсного права. *Право і суспільство*. 2018. Т. 2, № 3. С. 127–132. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/3_2018/part_2/23.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

154. Кравченко М. Г. Система екоресурсного права України. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 48. С. 55–69. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/02/kravchenko_48.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

155. Кравченко М. Г. Складові економіко-правового механізму управління побутовими відходами в Україні та їх ефективність. *Теорія і практика сучасної юриспруденції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 9–10 груд. 2016 р. Київ : Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 108–110.

156. Кравченко М. Г. Стан виконання суб'єктами публічної адміністрації України плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у сфері управління побутовими відходами. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 3. С. 88–97. URL: http://www.earj.org/wp-content/uploads/2017/04/2017_09_EARJ.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

157. Кравченко М. Г. Сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з побутовими відходами. *Екологічне право України*. 2016. № 1/2. С. 37–40.

158. Кравченко М. Г. Управління відходами, як новий концептуальний підхід у сфері поводження із побутовими відходами в Україні. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 16–17 груд. 2016 р.

Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 58–62.

159. Кравченко М. Г. Управління побутовими відходами: європейські вимоги та українські реалії. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 6. С. 149–157.

160. Кравченко М. Г. Чи є побутові відходи в Україні майном? Позиція законодавства України та законодавства Європейського Союзу. Журнал східноєвропейського права. 2017. № 43. С. 58–66. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/09/kravchenko_43.pdf(дата звернення: 08.04.2019).

161. Кравченко М. Г. Чи можлива ефективна адаптація законодавства України до законодавства ЄС в Україні? *Сучасні виклики українського права в контексті європейської інтеграції: тези доповідей учасників постійно діючого наукового семінару* [Текст] / за заг. ред. проф. Р. С. Мельника // Бюлетень № 3 (3) червень 2016 р. Київ : Центр німецького права, Рада молодих вчених юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. С. 13–18. URL: <http://zdr.knu.ua/ua/biuletен-3-3-cherven-2016r/77-chy-mozhlyva-efektyvna-adaptatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-zakonodavstva-yes-v-ukraini> (дата звернення: 08.04.2019).

162. Кравченко М. Г. Чотири практичних проблеми реформування сфери управління побутовими відходами в Україні. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 8 черв. 2018 р. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 49–51.

163. Кравченко М. Г. Шляхи підвищення ефективності імплементації, у національне законодавство України, положень Директив ЄС у сфері управління відходами. *Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, присвяч. Дню науки юрид. ф-ту, 19 трав. 2017 р. : в 2 т.

Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. С. 209–210.

164. Кравчук О. О. Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.07 / НТУ «Київський політехнічний інститут». Київ, 2014. 450 с.

165. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131.

166. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 132 с.

167. Кузьменко О. В., Мілімко Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : монографія. Тернопіль : ТзООВ «Тернограф», 2010. 240 с.

168. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

169. Лондонська конвенція про забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів від 29 грудня 1972 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_127 (дата звернення: 08.04.2019).

170. Максименцева Н. О. Правове забезпечення поведження з небезпечними відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 19 с.

171. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

172. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір) : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2012. 364 с.

173. Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Нариси з теорії права : навч. посіб. Київ : Істина, 2004. 304 с.

174. Международная защита прав и свобод человека : сб. док. Москва : Юрид. лит., 1990. 161 с.

175. Мельник Р. С. Від особливої частини адміністративного права до особливого адміністративного права. *Вісник Одеського національного університету. Правознавство*. 2012. Т. 17, вип. 1/2. С. 131–139.

176. Мельник Р. С. Муніципальне право у системі національного права. *Центрально-український правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС* : зб. наук. праць. Кіровоград, 2010. Спец.вип. С. 31–36.

177. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 415 с.

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

179. Мельник Р. С. Громадянське суспільство, держава та адміністративне право. *Право України*. 2013. № 8. С. 227–233.

180. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

181. Мельник Р. С. Інститут принципів адміністративного права як один з напрямів реформування Загального адміністративного права України. *Публічне право*. 2012. № 3. С.51–60.

182. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право та суспільство*. 2012. № 6. С. 95–99.

183. Мельник Р. С. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157–165.

184. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lexportus*. 2017. № 5. С. 5–16.

185. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

186. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 344 с.

187. Мельниченко О. А., Радькова О. С. Методи та засоби публічного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами: узагальнення надбань української науки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2017. № 2. С. 35–43.

188. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие. 2-е изд., доп. Харьков : Одисей, 2006. 352 с.

189. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL: <http://www.mnr.gov.ru/> (дата звернення: 08.04.2019).

190. Министерство природы и охраны окружающей среды Республики Беларусь. URL: <http://minpriroda.gov.by/ru/> (дата звернення: 08.04.2019).

191. Мисник Г. А. Мисник Н. Н. Публичные и частные интересы в экологическом праве. *Государство и право*. 2006. № 2. С. 29–37.

192. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. Москва : Белые Альвы, 1999. 456 с.

193. Мінрегіон продовжує формувати та реалізовувати державну політику у сфері поводження з побутовими відходами / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249064633> (дата звернення: 08.04.2019).

194. Міхровська М. С. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. № 88. С. 90–93.

195. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративно права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2012. 207 с.

196. Мосьондз С. О. Адміністративно-правові засади державної політики України в сфері науки: дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ, 2012. 452 с.

197. Мосьондз С. О. Стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері науки в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 3(5). С. 16–22.

198. Музика-Стефанчук О. А. Адаптація українського законодавства до вимог ЄС (на прикладі регулювання банківських відносин. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 3(09). С. 23–30.

199. Музика-Стефанчук О. А. Вплив євроінтеграційних процесів на аудит діяльності банків в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4. С. 6–12.

200. Музика-Стефанчук О. А. Порівняльне правознавство та адаптація до законодавства ЄС у галузі прямих податків. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 5(05). С. 6–13.

201. Музика-Стефанчук О.А. Теорія та практика адаптації законодавства України про банківську діяльність до законодавства Європейського Союзу : монографія : монографія / Н.М. Ковалко, А.А. Коваленко та ін.; за заг. ред. д.ю.н., проф. О.А.Музики-Стефанчук. Київ : Самміт-Книга, 2016. 263 с.

202. Музика-Стефанчук О. А. Участь європейських та інших міжнародних організацій у процесі управління публічними фінансами. *Право та суспільство*. 2018. № 5. С. 158–163. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/5_2018/part_2/29.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

203. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. Суми : Університетська книга, 2004. 320 с.

204. Назаренко М. О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України : дис ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Одес. регіон. інст-т держ. упр-ня Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України. Одеса, 2014. 238 с.

205. Напрямки діяльності Центру надання адміністративних послуг м. Львова . URL: <https://city-adm.lviv.ua/services/> (дата звернення: 08.04.2019).

206. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ : «Центр учбової літератури», 2017. 544 с.

207. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС в галузі охорони довкілля / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <http://www.menr.gov.ua/adaptation/3133-natsionalna-stratehiia-nablyzhennia-aproksymatsiia-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-yes-v-haluzi-okhorony-dovkillia> (дата звернення: 06.04.2016).

208. Об утверждении Положения о Республиканском комитете Автономной Республики Крым по охране окружающей природной среды. Постановление Совета Министров Автономной Республики Крым от 09.08.2005 №359 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/krym/show/rb0359001-05> (дата звернення: 17.12.2018).

209. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2005. 415 с.

210. Орзих М. Ф. Право и личность. Одесса : Вища школа, 1978. 143 с.

211. Орієнтовний план роботи громадської ради при Міністерстві екології та природних ресурсів України на 2018 рік / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/files/docs/planu/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8%20%20%D0%93%D0%A0%20%D0%BD%D0%B0%202018%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf> (дата звернення: 08.12.2018)

212. Орлеан А. М. Адаптація законодавства України у сфері протидії кіберзлочинності до законодавства Європейського Союзу. *Журнал*

східноєвропейського права. 2018. № 49. С. 30–38. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/03/orlean_49.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

213. Орлеан А.М. Європейські стандарти щодо забезпечення державою фізичної та психічної недоторканості жертв злочину та свідків. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 6. С. 45–53. URL: http://www.earj.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_06_EARJ.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

214. Орхунська конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25 червня 1998 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 08.04.2019).

215. Оскірко А. О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / . Київ, 2015. 19 с.

216. Основи конституційного права : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 288 с.

217. Остап Семерак: «Україна не має у запасі 40-ка років, щоб зволікати із реформуванням сфери управління відходами» / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/news/32453.html> (дата звернення: 08.04.2019).

218. Пал Л. Міграційні потоки у сучасному світі. Київ, 1999. С. 36–37.

219. Паризька хартія для нової Європи 1990 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058 (23.01.2019).

220. Перелік та форми документів для отримання ліцензій. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?id=26397> (29.01.2019).

221. Перепелиця М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2 (57). С. 113–119.

222. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. Ужгород, 2014. Вип. 27. т. 2. С.174-178.

223. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Т. 12, № 1. С. 97–100.

224. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 415 с.

225. Питання надання послуг з вивезення побутових відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1173 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1173-2011-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

226. Поводження з відходами: вимоги Європейського Союзу і законодавства України. URL: file:///D:/Мои%20документы/ssia_2015_3_8.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

227. Положення про громадську раду про Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL:<http://www.minregion.org.ua/uk/sovet/dokumenty/polozhenie> (дата звернення: 07.12.2018)

228. Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 / Верховна

Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF> (дата звернення: 09.12.2018).

229. Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України від 21 січня 2015 р. № 32 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 847) . URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-postanov-m847180919kabinetu-ministriv-ukrayini> (дата звернення: 18.09.2019).

230. Положення про Міністерство регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим / Мін-во регіонального розвитку та житлово-комунального госп-ва Автономної Республіки Крим : офіц. веб-портал. URL: <https://mingkh.fx-studio.crimea.ua/content.php?cid=polojmin&mid=1> (дата звернення: 08.04.2019).

231. Положення про порядок конкурсного відбору підприємств з утримання об'єктів благоустрою населення : наказ Державного комітету України з питань жилого-комунального господарства від 11 листопада 2005 р. № 160154 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1460-05>. (дата звернення: 08.04.2019).

232. Положення про Управління благоустрою територій та комунального обслуговування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 02 вересня 2014 р. № 240 / PRO. Платформа ефективного регулювання : веб-сайт. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id241988> (дата звернення: 08.04.2019).

233. Положення про управління житлово-комунального господарства Миколаївської обласної державної адміністрації: голови Миколаївської обласної державної адміністрації від 15 травня 2013 р. № 143-р.

URL:<http://www.mk.gov.ua/ua/oda/pidrozidyly/gkh/> (дата звернення: 08.04.2019).

234. Положення про управління житлово-комунального господарства, енергозбереження та паливно-енергетичного комплексу Сумської обласної державної адміністрації: голови Сумської обласної державної адміністрації від 13 липня 2017 р № 395–ОД. URL: <http://www.gkh.sm.gov.ua/index.php/uk/2013-04-18-21-27-14/997-polozhennya-pro-upravlinnya-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-energozberezhennya-ta-palivno-energetichnogo-kompleksu-sumskoj-oblasnoji-derzhavnoji-administratsiji> (дата звернення: 08.04.2019).

235. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 р. у справі №233/4308/17 за позовом Державіаслужби до товариства з обмеженою відповідальністю «Будгенконтракт» про зобов'язання знести самочинне будівництво. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398?fbclid=IwAR2dsJjhjiRKR3tSySJwNYEQdbDG7tWsIxr79MV5CxIL41Tv5UoxYLyth1s> (дата звернення: 08.04.2019).

236. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України від 20 травня 2014 р. у справі за позовом Бориспільського міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі Державної авіаційної служби України до ТОВ «Еко-Сервіс». *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 11 (171). С.8–12.

237. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Наук. думка, 2007. 588 с.

238. Правознавство : підручник / за ред. О. В. Дзера. 10-е вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 848 с.

239. Прилипчук О. В. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Державне будівництво*. 2015. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2015_1_28 (дата звернення: 08.04.2019).

240. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. 5203-VI / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 08.04.2019).

241. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №24. Ст. 155.

242. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 вересня 2005 р. № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 2580.

243. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України від 10 лютого 1998 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

244. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 531.

245. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-ikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni> (дата звернення: 08.04.2019).

246. Про відходи : Закон України від 05 квітня 1998 р. № 187/98-ВР / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

247. Про власність : Закон України від 07 лютого 1991 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 08.04.2019).

248. Про встановлення тарифів на послуги з перевезення побутових відходів з урахуванням операцій поводження з побутовими відходами (збирання, перевезення, знешкодження, захоронення) : розпорядження Голови Київської міської державної адміністрації від 21 лютого 2018 р. № 267. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/5051/doc/1521536277.html> (дата звернення: 08.04.2019).

249. Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07> (дата звернення: 08.04.2019).

250. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 08.04.2019).

251. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

252. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам : рекомендації Президії Вищого господарського суду України від 27 червня 2007 р. № 04-5/120 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va120600-07> (дата звернення: 08.04.2019).

253. 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/l_docki2.nsf/alldocWWW/F50809CE34665E40C2258209003C8ADB?OpenDocument (дата звернення: 08.04.2019).

254. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 08.04.2019).

255. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 липня 2004 р. № 2189-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 5. Ст. 1.

256. Про забезпечення доступу до публічної інформації : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 р. № 444 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1363-11> (дата звернення: 08.04.2019).

257. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим тимчасово окупованої території : Закон України від 15 квітня 2014 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 08.04.2019).

258. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 2580.

259. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31 липня 2004 р. № 854 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/854/2004> (дата звернення: 08.04.2019).

260. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 08.04.2019).

261. Про затвердження державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17 березня 2011 р. № 145 / Верховна Рада України : офіц. веб-

портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11> (дата звернення: 08.04.2019).

262. Про затвердження змін до Плану діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, на 2016 бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (2017–2018 роки): Наказ Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 11 вересня 2015 № 264 / Верховна Рада України: офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 08.04.2019).

263. Про затвердження Інструкції про зміст і складання паспорта місць видалення відходів: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 14 січня 1999 року № 12 / Верховна Рада України: офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0060-99> (дата звернення: 08.04.2019).

264. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюються ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері благоустрою населених пунктів, галузі поховання і сфері вивезення побутових відходів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): постанова Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2009 р. № 1048 / Верховна Рада України: офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1048-2009-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

265. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами: постанова Кабінету міністрів України від 13 липня 2016 р. № 446 / Верховна Рада України: офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2016-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

266. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних

відходів залізничним транспортом : постанова Кабінету міністрів України від 09 грудня 2015 р. № 1168 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1168-2015-%D0%BF#n9> (дата звернення: 08.04.2019).

267. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 р. № 467 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0467874-17> (дата звернення: 08.04.2019).

268. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з переробки побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 р. №683. URL: <http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/postanovy/2017/p0683-l-2017.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

269. Про затвердження Методики роздільного збирання побутових відходів : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 серпня 2011 р. № 133 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1157-11> (дата звернення: 08.04.2019).

270. 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> (дата звернення: 08.04.2019).

271. Про затвердження Методичних рекомендацій для визначення норм часу з утримання пляжів : наказ Міністерства з питань житлово-

комунального господарства України від 05 червня 2009 р. № 166. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id212881> (дата звернення: 08.04.2019).

272. Про затвердження Методичних рекомендацій з визначення морфологічного складу твердих побутових відходів : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 р. № 39 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0039662-10/> (дата звернення: 08.04.2019).

273. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 07 червня 2010 р. № 176 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/en/v0176662-10> (дата звернення: 08.04.2019).

274. Про затвердження Методичних рекомендацій з перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців сфери благоустрою населених пунктів : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 23 грудня 2010 р. № 472. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id213532> (дата звернення: 08.04.2019).

275. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи житлово-комунального господарства та будівництва, а також містобудування та архітектури місцевих державних адміністрацій : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26 листопада 2012 р. № 587 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0587858-12> (дата звернення: 08.04.2019).

276. Про затвердження Методичних рекомендацій із формування громадської думки щодо екологічного поводження з побутовими відходами : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 16 лютого 2010 р. № 38 / Верховна Рада України : офіц. веб-

портал. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=06BBE3D0BC> (дата звернення: 08.04.2019).

277. Про затвердження Методичних рекомендацій по впровадженню системи моніторингу у сфері поводження з твердими побутовими відходами : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 02 жовтня 2008 р. № 295. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN41435.html (дата звернення: 08.04.2019).

278. Про затвердження Національного плану дій щодо підвищення рівня благоустрою населених пунктів та прилеглих до них територій на 2010–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 листопада 2009 р. № 777-р / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1320-2009-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

279. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 березня 2019 р. № 117-р / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-upravlinnya-vidhodami-do-2030-roku?fbclid=IwAR2qQSadRbXxSHeGUq1ulk_TzBsEYVYVxm8-l_HcMemlW242ObfmSqQ5r9nE (дата звернення: 08.04.2019).

280. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02> (дата звернення: 08.04.2019).

281. Про затвердження Положення про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства : наказ Міністерства

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13 червня 2012 р. № 305 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1111-12> (дата звернення: 08.04.2019).

282. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. № 391 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

283. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 р. № 667 / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248464285> (дата звернення: 08.04.2019).

284. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

285. 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/421-1.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

286. Про затвердження Положення про управління житлово-комунального господарства Сумської обласної державної адміністрації :

розпорядження Голови Сумської обласної державної адміністрації від 29 квітня 2013 р. № 169-ОД. URL: sm.gov.ua/images/docs/2013/169_13.doc.. (дата звернення: 08.04.2019).

287. Про затвердження положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 березня 2003 р. № 168 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04> (дата звернення: 08.04.2019).

288. Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01 листопада 2005 р. № 397 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1510-05> (дата звернення: 08.04.2019).

289. Про затвердження порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 01 листопада 1999 р. № 2034 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2034-99-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

290. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

291. Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 р. № 1216 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-98-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

292. Про затвердження Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1360 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-98-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

293. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 р. № 1217 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1217-98-%D0%BF>.

294. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

295. Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2016 р. № 118 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2016-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

296. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи : постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 302 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2002-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

297. Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів : наказ

Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 23 березня 2017 р. № 57 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0505-17> (дата звернення: 08.04.2019).

298. Про затвердження Порядку формування та встановлення тарифу на послугу з перероблення побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 жовтня 2017 р. № 1307 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1307874-17> (дата звернення: 08.04.2019).

299. Про затвердження Порядку формування та схвалення інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері перероблення побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 жовтня 2017 р. № 1308 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1308874-17?lang=ru> (дата звернення: 08.04.2019).

300. Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. № 1010 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1010-2006-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

301. Про затвердження Порядку формування тарифу на послугу з захоронення побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 квітня 2017 р. № 601 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0601874-17> (дата звернення: 08.04.2019).

302. Про затвердження Порядку формування, схвалення інвестиційних програм та/або інвестиційних планів суб'єктів

господарювання у сфері захоронення побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 р. № 706 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0706874-17> (дата звернення: 08.04.2019).

303. Про затвердження Правил визначення норм надання послуг з вивезення побутових відходів : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30 липня 2010 р. № 259 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0871-10> (дата звернення: 08.04.2019).

304. Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1070 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070-2008-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

305. Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населеного пункту : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 03 листопада 2007 р. № 177 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1460-05> (дата звернення: 08.04.2019).

306. Про затвердження Примірного положення про підприємство у сфері поводження з твердими побутовими відходами : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2008 р. № 311. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN41211.html (дата звернення: 08.04.2019).

307. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

308. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2013 р. № 588 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

309. Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами : постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2004 р. № 265 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2004-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

310. Про затвердження Процедури встановлення тарифу на послугу з захоронення побутових відходів : постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27 квітня 2017 р. № 602 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0602874-17/print> (дата звернення: 08.04.2019).

311. Про затвердження Рекомендацій з удосконалення експлуатації діючих полігонів та звалищ твердих побутових відходів : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства від 10 січня 2006 р. № 5 / Ліга: закон : веб-сайт. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN19866.html (дата звернення: 08.04.2019).

312. Про затвердження Рекомендацій із розроблення схем санітарної очистки населених пунктів : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 р. № 6. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id211793/permits> (дата звернення: 08.04.2019).

313. Про затвердження Рекомендацій щодо підготовки місцевих програм поводження з твердими побутовими відходами : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 10 січня 2006 р. №2. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN19863.html (дата звернення: 08.04.2019).

314. Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Біогаз полігонів побутових відходів, що використовується у когенераційних установках» : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 р. № 484. URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id316/npa/page-8> (дата звернення: 08.04.2019).

315. Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Технологія перероблення відходів пластмас, паперу та картону, що є у складі твердих побутових відходів» : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 р. № 485. URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id316/npa/page-8> (дата звернення: 08.04.2019).

316. Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Технологія перероблення відходів скла, що є у складі твердих побутових відходів» : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 31 грудня 2010 р. № 486. URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id316/npa/page-8> (дата звернення: 08.04.2019).

317. Про затвердження СОУ ЖКГ «Побутові відходи. Технологія перероблення органічної речовини, що є у складі побутових відходів» : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 30 березня 2010 р. № 78. URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/regulators/id316/npa/page-8> (дата звернення: 08.04.2019).

318. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

319. Про затвердження форми реєстрової карти об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та Інструкції щодо її складання : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 17 лютого 1999 р. № 41 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0169-99> (дата звернення: 08.04.2019).

320. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні : Указ президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 08.04.2019).

321. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

322. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

323. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 08.04.2019).

324. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 479-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

325. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 р. № 116/95-ВР / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80/ed19950404> (дата звернення: 14.01.2019).

326. Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання поведінки з відходами в Україні : рішення Ради національної безпеки й оборони України від 25 квітня 2013 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-13> (дата звернення: 08.04.2019).

327. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02 травня 2015 р. № 222-VIII / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 29.01.2019)

328. Про металобрухт : Закон України від 05 травня 1999 р. № 619-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 25. Ст. 212.

329. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.

330. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 16.01.2019)

331. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 31.01.2019)

332. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19> (дата звернення: 08.04.2019).

333. Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2003 р. № 1119 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1119-2003-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

334. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 12 грудня 2010 року № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 1284.

335. Про охорону навколишнього середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/ed19910625> (дата звернення: 08.04.2019).

336. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20> (дата звернення: 19.09.2019).

337. Про порядок видачі та оформлення свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04 серпня 2018 р. № 656 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1042-18#n2> (дата звернення: 08.04.2019).

338. Про порядок ремонту та утримання об'єктів міського благоустрою населення : Наказ Державного комітету України з питань жилого-комунального господарства від 23.09.2003 р. №154 / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0189-04>. (дата звернення: 08.04.2019).

339. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19/20. Ст. 179.

340. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16.06.2011 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17> (дата звернення: 08.04.2019).

341. Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.(дата звернення: 14.01.2019).

342. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001р. № 2493-III / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 08.04.2019).

343. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення : постанова Верховної Ради України від 06.10.2005 р. № 2967-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 525.

344. Про стандартизацію : Закон України від 05 червня 2014 р. № 1315-VII / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18/ed20140605> (дата звернення: 08.04.2019).

345. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 22-р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

346. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. / Верховна Рада

України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 08.04.2019).

347. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. №820-р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80> (дата звернення: 08.04.2019).

348. Про схвалення Проекту програми поводження з відходами у Київській області на 2017-2020 роки. Розпорядження Київської державної обласної адміністрації від 19.05.2017 р. №274 URL: <http://koda.gov.ua/normdoc/pro-skhvalennya-proektu-programi-povod-2> (дата звернення: 08.04.2019).

349. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

350. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16> (дата звернення: 08.04.2019).

351. Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції : постанова Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2017 р. № 759 / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250334224> (дата звернення: 12.01.2019).

352. Про утворення Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 313 / Верховна Рада України. Київ : Парлам. вид-во / Урядовий портал : веб-портал органів виконавчої влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorenniya-koordinacijno> (дата звернення: 26.01.2019).

353. Про утворення Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості : постанова Кабінету Міністрів України № 1337 від 21.08.2003 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1337-2003-%D0%BF> (дата звернення: 08.04.2019).

354. Про хімічні джерела струму : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3503-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 33. Ст. 1204.

355. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

356. Програма поводження з твердими побутовими відходами в Київській області на 2017–2020 роки .URL: <http://koda.gov.ua/normdoc/pro-skhvalennya-proektu-programi-povod/> (дата звернення: 08.04.2019).

357. Програма поводження з твердими побутовими відходами в Локачинському районі на 2017-2020 роки .URL: <http://lokachirayrada.gov.ua/content/programa-povodzhennya-z-tverdimi-pobutovimi-vidhodami-v-lokachinskomu-rayoni-na-2017-2020> (дата звернення: 08.04.2019).

358. Програма поводження з твердими побутовими відходами на 2018-2020 роки: Рішення Іванівської селищної ради від 22 лютого 2018 р. №66 / Іванівська селищна рада : веб-сайт.URL: <http://ivanivka.gromada.org.ua/programa-povodzhennya-z-tverdimi-pobutovimi-vidhodami-na-20182020-roki-16-21-18-25-01-2018> (дата звернення: 08.04.2019).

359. Програма поводження з твердими побутовими відходами на території Пустомитівської міської ради на 2017-2020 роки .URL: <http://pustomyty-miskarada.gov.ua/wp-content/uploads/2016/11/Miska-programa-Povodzhennya-z-TPV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

360. Проект «Програми поводження з побутовими відходами у Автономній Республіці Крим на 2014-2017 роки» .URL: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/project/1043pr.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

361. Проект Закону про відходи .URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59443 (дата звернення: 08.04.2019).

362. Проект Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015 р. .URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 (дата звернення: 08.04.2019).

363. Проневич О. С. Адаптація законодавства України до актів *acquis communautaire* у сфері охорони здоров'я: проміжні підсумки. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 52. С. 24–31.

364. Проневич О.С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 59–69.

URL: http://visnyk.univd.edu.ua/?action=publications&pub_name=visnik&pub_id=393129&mid=8&year=2016&pub_article=393135 (дата звернення: 08.04.2019).

365. Проневич О. С. Імплементация актів *acquis communautaire* як правовий засіб європеїзації вітчизняної системи епідеміологічного нагляду за інфекційними захворюваннями. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 46. С. 6–14.

366. Проневич О. С. Інституційні засади адаптації законодавства України до *acquis communautaire*: стан легального закріплення і перспективи вдосконалення. *Право та безпека*. 2016. № 3. С. 32–39.

367. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, ратифікований 01.07.2015 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал.

URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_b99 (дата звернення: 08.04.2019).

368. Рабінович П. М. Приватне й публічне у приватному праві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 23. С. 30–34.

369. Ребкало В., Шахов В. Концептуальні засади державної стратегії України. *Україна: поступ у XXI століття* : наук.-метод. поради лектору. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–20.

370. Реєстрація декларації про відходи. URL: <https://city-adm.lviv.ua/services/directory-services/dozvilni-posluhy/ekolohiia-ta-pryrodni-resursy> (дата звернення: 08.04.2019).

371. Реформування державного управління в Україні проблеми і перспективи : монографія / В. В. Цветков (наук кер.) та ін. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

372. Рішення Великої палати від 30.11.2004 р. у справі «Онер'їльдиз проти Туреччини». / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_256 (дата звернення: 08.04.2019).

373. Рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). *Офіційний вісник України*. 2004. № 50. Ст. 3288.

374. Романов В., Рудік О., Брус Т. Переміщення населення. К., 1983. Либідь. С. 31–32.

375. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2004. 214 с.

376. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

377. Семиченко В. А. Психология деятельности. К. : Издатель Ешке А. Н., 2002. 248 с.
378. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 08.04.2019).
379. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.
380. Смирнов О.В. Основные принципы советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1977. 213 с.
381. Сокірян М.В. Адміністративно-правові засади апроксимації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПаАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2018. 19 с.
382. Стан галузі поховання в Україні за 2018 рік. / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zkhk/terretory/v-ukrayini-stvoreno-tsilisnu-programu-diy-u-sferi-povodzhennya-z-vidhodami-2/> (дата звернення: 08.04.2019).
383. Стан сфери поводження з побутовими відходами за 2017 р. / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zkhk/terretory/stan-sferi-povodzhennya-z-pobutovimi-vidhodami-v-ukrayini-za-2017-rik/> (дата звернення: 08.04.2019).
384. Статут комунального підприємства «Добробут 5» / Іванівська селищна рада : веб-сайт. URL: <http://ivanivka.gromada.org.ua/komunalne-pidpriemstvo-dobrobut5-1524038326/> (дата звернення: 08.04.2019).
385. Стефанчук М. О. Адаптація законодавства України до стандартів європейського союзу у сфері авторського права та суміжних прав.

Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 4 С. 147–149. URL: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/112> (дата звернення: 08.04.2019).

386. Стефанчук М. О. Перспективи адаптації законодавства України до стандартів ЄС у сфері правового регулювання ідентифікації фізичної особи. *Право України.* 2017. № 8. С. 173–181. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2017_8/pravo_2017_8_s18/ (дата звернення: 08.04.2019).

387. Стефанчук М. О. Проблеми та перспективи адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері обмеження права фізичної особи на свободу пересування. *Юридичний науковий електронний журнал.* №4. 2017 С. 49–52. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2017/13.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

388. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

389. Стокгольмська декларація з навколишнього середовища від 16.06.1972 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_454 (дата звернення: 08.04.2019).

390. Структура апарату Міністерства екології та природних ресурсів України / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/content/struktura.html>. (дата звернення: 14.01.2019).

391. Структура апарату Міністерства охорони здоров'я України / Мін-во охорони здоров'я України : офіц. веб-портал. URL: <http://moz.gov.ua/strukturam> (дата звернення: 14.01.2019).

392. Структура апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/04/Struktura-ministerstva.pdf> (дата звернення: 14.01.2019).

393. Структура Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України / Мін-во регіонального розв., буд-ва та житлово-комунального госп-ва України : єдиний веб-портал. URL: http://www.minregion.org.ua/images/doc/1-05-18_2.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

394. Структура Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим. URL: https://mingkh.fx-studio.crimea.ua/content.php?cid=struktura_min&mid=1 (дата звернення: 08.04.2019). Структура Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим / Мін-во регіонального розвитку та житлово-комунального госп-ва Автономної Республіки Крим. URL: https://mingkh.fx-studio.crimea.ua/content.php?cid=struktura_min&mid=1 (дата звернення: 08.04.2019).

395. Студеникина М. С. Состав административного проступка. Москва : Ученные записки ВНИИСЗ, 1968. № 15. С. 72.

396. Тверді побутові відходи в Україні: потенціал розвитку. URL: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0a7bb98c-9501-48f9-82c3-60ea973782a3/22.+%D0%A2%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B4%D1%96+%D0%BF%D0%BE%D0%B1%D1%83%D1%82%D0%BE%D0%B2%D1%96+%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%B8+%D0%B2+%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96+%D0%9F%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%86%D0%90%D0%9B+%D0%A0%D0%9E%D0%97%D0%92%D0%98%D0%A2%D0%9A%D0%A3+%D0%A1%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%97+%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83+%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%83%D0%B7%D1%96+%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F+.pdf?MOD=AJPERES> (дата звернення: 08.04.2019).

397. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2003. 776 с.

398. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва : Юристъ, 1997. 672 с.

399. ТОВ «Укрекологістика». URL: https://www.uel.com.ua/?gclid=CjwKCAiAs8XiBRAGEiwAFyQ-emCxDSvSvWVIgwHrPZnC2KOcaccRB2xbfcjkrZpMF85DrB06PR3PCBoCHV4QAvD_BwE (дата звернення: 08.04.2019).

400. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. *Государство и право*. 2002. № 9. С. 19–25.

401. Третяк Т. О. Правові питання дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами як засобу зменшення обсягу утворення відходів в Україні. *Адміністративне право і процес*. № 2 (7). 2014. С. 90–101.

402. 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 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83.

403. Управління відходами / Мін-во екол. та природн. ресурсів України : офіц. веб-портал. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/Vidhodi-ta-nebezpechni-rechovini.html> (дата звернення: 08.04.2019).

404. Усенко Е. Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция. *Московский журнал международного права*. 1995. № 2. С. 13–28.

405. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций. Изд-во Казан. ун-та, 1987. 336 с.

406. Федеральный закон РФ «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ. URL:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102053807> (дата звернення: 08.04.2019).

407. Федунь М. В. Правове регулювання поведження з відходами в рамках Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 21 с.

408. Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. / за ред. І. С. Гриценка. Київ : Либідь, 2011. Кн. 1. 446 с. (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

409. Фомін Ю. В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 226 с.

410. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Львів. нац. унів. ім. Івана Франка. Львів, 2003. 253 с.

411. Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. Москва, 1997. 214 с.

412. Хорев А. А. Понятие и состав объектов муниципальной собственности. *Вестник Московского университета МВД России*. 2004. № 3. С. 50–58.

413. Центр надання адміністративних послуг м. Львова. URL: <https://city-adm.lviv.ua/services/about> (дата звернення: 08.04.2019).

414. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 08.04.2019).

415. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 250 с.

416. Шафоростова М. М. Удосконалення державного управління поведженням з відходами на основі розвитку функцій екологічного аудиту:

автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. 25.00.02 / Донецький державний університет управління. Донецьк, 2015. 22 с.

417. Шебанов А. Ф. О понятиях источника права и формы права. *Известия ВУЗов. Правоведение*. 1965. № 4. С. 23–33.

418. Шевченко Я. Приватні і публічні відносини. *Щорічник українського права*. 2010. № 2. С. 113–117.

419. Шемшученко Ю. С. Национальные интересы и экологическое право. *Журнал российского права*. 2005. № 12. С. 92–96.

420. Школик А. М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. *Lexportus*. 2017. № 5 (7). С. 30–40.

421. Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов : Выща школа : Изд-во при Львов. гос. ун-те, 1988. 106 с.

422. Штобер Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrecht, des Weltwirtschafts-und Binnenmarktrechts. Москва : Волтерс Клувер, 2008. 400 с.

423. Шульженко Ф. П., Невмержицький Ф. П. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері економіки : навч. посіб. / Київ. нац. екон. ун-т та ін. Київ: КНЕУ, 2003. 171 с.

424. 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> (дата звернення: 08.04.2019).

425. Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційність законів. *Правова система України: теорія і практика* : тези доп. і наук. повідом. наук.-практ. конф., Київ, 7–8 жовт. 1993 р. Київ, 1993. С. 17–18.

426. Юрескул В. О. Правове регулювання поведження з побутовими відходами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2008. 19 с.

427. Як можна заробити на сортуванні ТПВ. URL: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/broshura_buisnes.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

428. Ященко К. Місце гармонізації в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейських Співтовариств. *Український часопис міжнародного права*. 2003. № 1. С. 55–61.

429. Altölverordnung (AltölV). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/alt_1v/Alt%C3%B6lV.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

430. Berliner Stadtreinigungsbetriebe. URL:<https://www.bsr.de> (дата звернення: 08.04.2019).

431. Carola Haas. Private als Auskunftsverpflichtete nach den Umweltinformations – und Informationsfreiheitsgesetzen. Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2013, 332 s.

432. E.ON.URL:<https://www.eon.com/en/about-us.html> (дата звернення: 08.04.2019).

433. Ekostyle послуги. URL: <http://ecostyle.in.ua/services> (дата звернення: 08.04.2019).

434. Federal Act on the Protection of the Environment. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19830267/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

435. Federal Act on the Protection of Waters. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19910022/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

436. Federal Minister for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. URL: <https://www.bmu.de/en/> (дата звернення: 15.01.2019).

437. Finnish waste legislation. URL: [http://www.ym.fi/en-US/The_environment/Legislation_and_instructions/Waste_legislation/Waste_legislation\(3832\)](http://www.ym.fi/en-US/The_environment/Legislation_and_instructions/Waste_legislation/Waste_legislation(3832)) (дата звернення: 08.04.2019).

438. Franz-Joseph Peine Allgemeines Verwaltungsrecht. 5, Neubearb. Aufl. Heidelberg : Müller, 2000.

439. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

440. Government Decision on oil waste management No. 101/1997. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1997/en19970101> (дата звернення: 08.04.2019).

441. Government Decision on packaging and packaging waste No. 962/1997. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1997/en19970962> (дата звернення: 08.04.2019).

442. Government Decision on the collection and recovery of waste paper. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980883> (дата звернення: 08.04.2019).

443. Government Decision on the recovery and disposal of discarded types No. 1246/1995. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19951246> (дата звернення: 08.04.2019).

444. Government Decree concerning the recovery of certain wastes in earth construction (591/2006). URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2006/en20060591> (дата звернення: 08.04.2019).

445. Government Decree on Waste Electrical and Electronic Equipment No. 852/2004. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040852> (дата звернення: 08.04.2019).

446. Government Decree on waste incineration (151/2013). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2013/20130151> (дата звернення: 08.04.2019).

447. Government Decree on waste (179/2012). URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2012/en20120179.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

448. Hartmut Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. München: C.H.Beck, 2011. § 9, Rn. 3, S. 198. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520012015021/consolide> (дата звернення: 08.04.2019).

449. Jäätmeseadus. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520012015021/consolide> (дата звернення: 08.04.2019).

450. Jätelaki. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110646> (дата звернення: 08.04.2019).

451. Kravchenko M. Key legal aspects of the household waste management in Ukraine. *Akados*. 2018. N. 4. P.13–18.

452. Kravchenko M. H. Waste as a type of public property. *Адміністративне право і процес*. 2018. 3(22). С. 67–77. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-22-2018/item/678-kravchenko-m-h-waste-as-a-type-of-public-property> (дата звернення: 08.04.2019).

453. Kreislaufwirtschaftsgesetz(KrWG). URL: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/kreislaufwirtschaftsgesetz_en_bf.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

454. Landes-Umweltinformationsgesetz (LUIG M-V). URL: <https://www.bund-mecklenburg-vorpommern.de/fileadmin/mv/PDF/Alleen/Umweltinformationsgesetz.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

455. Ministerstwo Środowiska. URL: <https://www.mos.gov.pl/> (дата звернення: 08.04.2019).

456. Ministry for the Environment. URL: <http://www.ym.fi/en-US> (дата звернення: 08.04.2019).

457. Municipal waste management in Berlin. URL: https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/abfallwirtschaft/downloads/siedlungsabfall/Abfall_Broschuere_engl.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

458. Municipal waste management in Germany. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste/germany-municipal-waste-management> (дата звернення: 08.04.2019).

459. New rules of waste management in Poland. URL: <https://www.justaskpoland.com/new-rules-of-waste-management-in-poland/> (дата звернення: 08.04.2019).

460. Ordinance on Beverage Containers. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20001238/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

461. The Ministry for the Environment (MfE). URL: <http://www.mfe.govt.nz/> (дата звернення: 08.04.2019).

462. Umweltverwaltungsgesetz (UVwG). URL: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=UmwVwG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true> (дата звернення: 08.04.2019).

463. Verordnung des UVEK über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Batterien. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20102438/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

464. Verordnung des UVEK über Listen zum Verkehr mit Abfällen. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20021081/index.html#app1ahref0> (дата звернення: 08.04.2019).

465. Verordnung über Anforderungen an die Verwertung und Beseitigung von Altholz (Altholzverordnung – AltholzV). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/altholzv/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

466. Verordnung Über das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen (Anzeige und Erlaubnisverordnung –

AbfAEV). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/abfaev/AbfAEV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

467. Verordnung über das Europäische Abfall Verzeichnis (Abfall Verzeichnis-Verordnung – AVV). URL: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2503/dokumente/abfallverzeichnis-verordnung_2016.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

468. Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage (Versatzverordnung – VersatzV). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/versatzv/VersatzV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

469. Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung-DepV). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/depv_2009/DepV.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

470. Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von bestimmten Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung – GewAbfV). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gewabfv_2017/BJNR089600017.html (дата звернення: 08.04.2019).

471. Verordnung über die Entsorgung polychlorierter Biphenyle, polychlorierter Terphenyle und halogenierter Monomethyldiphenylmethane (Artikel 1 der Verordnung über die Entsorgung polychlorierter Biphenyle, polychlorierter Terphenyle sowie halogenierter Monomethyldiphenylmethane und zur Änderung chemikalienrechtlicher Vorschriften) (PCB/PCTAbfallverordnung – PCBAbfallV). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/pcbabfallv/PCBAbfallV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

472. Verordnung über die Höhe der vorgezogenen Entsorgungsgebühr für Getränkeverpackungen aus Glas. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20011762/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

473. Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (Nachweisverordnung – NachwV). URL: http://www.gesetze-im-internet.de/nachwv_2007/NachwV.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

474. Verordnung über die Rückgabe, die Rücknahme und die Entsorgung elektrischer und elektronischer Geräte. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19980114/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

475. Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (AltfahrzeugVerordnung – AltfahrzeugV). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/altautov/AltfahrzeugV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

476. Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20141858/201601010000/814.600.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

477. Verordnung über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (Bioabfallverordnung – BioAbfV). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bioabfv/BioAbfV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

478. Verordnung über die Verwertung von Klärschlamm, Klärschlammgemisch und Klärschlammkompost (Klärschlammverordnung – AbfKlärV). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/abfkl_rv_2017/AbfKl%C3%A4rV.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

479. Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe, technische Überwachungsorganisationen und Entsorgungsgemeinschaften (Entsorgungsfachbetriebeverordnung – EfbV). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/efbv_2017/EfbV.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

480. Verordnung über tierische Nebenprodukte. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20101486/index.html> (дата звернення: 08.04.2019).

481. Verordnung zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten , (Elektro- und ElektronikgeräteStoff-Verordnung -

ElektroStoffV). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/elektrostoffv/ElektroStoffV.pdf> (дата звернення: 08.04.2019).

482. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). URL: https://www.juris.de/purl/gesetze/_ivz/VwVfG (дата звернення: 08.04.2019).

483. Vyhláška o evidenčnej povinnosti a ohlasovacej povinnosti. URL: <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC169015> (дата звернення: 08.04.2019).

484. Vyhláška o skládkování odpadov a dočasnem uskladnení kovovej ortuti. URL: <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC169016> (дата звернення: 08.04.2019).

485. Vyhláška, ktorou sa ustanovuje Katalóg odpadov. URL: <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC169014> (дата звернення: 08.04.2019).

486. Waste Management in Germany 2018 Facts, data, diagrams. URL: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallwirtschaft_2018_en_bf.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

487. Waste Prevention Programme of the German Government with the Involvement of the Federal Länder. URL: <https://www.bmu.de/en/publication/waste-prevention-programme-of-the-german-government-with-the-involvement-of-the-federal-laender/> (дата звернення: 08.04.2019).

488. Waste regulation in Denmark. URL: <https://dakofa.com/element/test-article-today/> (дата звернення: 08.04.2019).

489. Waste regulations. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/waste-resources/waste-management/waste-regulations> (дата звернення: 08.04.2019).

490. Zákon o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC169013> (дата звернення: 08.04.2019).

ДОДАТКИ

Додаток 1

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії:

1. Кравченко М. Г. Управління побутовими відходами в Україні (адміністративно-правовий вимір): монографія. м Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 470 с.
2. Kravchenko M. H. Main legal aspects of the household waste management in Ukraine. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis* : Collective monograph. Riga : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. Volume 1. P.153-169.

Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:

3. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан, проблеми та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2 (16). С. 137–146.
4. Кравченко М. Г. Рівень відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу у сфері поводження з побутовими відходами. *Журнал східноєвропейського права*. 2016. № 30. С. 35–43. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2016/08/kravchenko_30.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
5. Кравченко М. Г. Сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з побутовими відходами. *Екологічне право України*. 2016. № 1/2. С. 37–40.
6. Кравченко М. Г. Впровадження у законодавство України термінології Директив ЄС у сфері управління побутовими відходами: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2017. №5, ч. 2. С. 119–122.

7. Кравченко М. Г. Екоресурсне право як юридична основа управління побутовими відходами в Україні: стан та перспективи розвитку. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 46. С. 70–80. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/12/kravchenko_46.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
8. Кравченко М. Г. Імплементація у національне законодавство України, положень Директив ЄС у сфері управління відходами: сучасний стан та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2 (20). С.49–59.
9. Кравченко М. Г. Побутові відходи як об'єкт управління у сучасних умовах розвитку Української держави. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 44. С. 94–104. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/kravchenko_44.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
10. Кравченко М. Г. Правове та організаційне забезпечення урахування державних, муніципальних та приватних інтересів під час управління побутовими відходами. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 45. С. 67–77. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/11/kravchenko_45.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
11. Кравченко М. Г. Принципи та напрями державної політики у сфері управління побутовими відходами. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 170–174. URL: http://www.pap.in.ua/4_2017/51.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
12. Кравченко М. Г. Чи є побутові відходи в Україні майном? Позиція законодавства України та законодавства Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 43. С. 58–66. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/09/kravchenko_43.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

13. Кравченко М.Г. Джерела екоресурсного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 1, т. 1. С. 154–157.
14. Кравченко М. Г. Європеїзація муніципального управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки*. 2018. Вип. 4, т. 2. С. 7–11.
15. Кравченко М. Г. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року як джерело екоресурсного права України. *Право і суспільство*. 2018. № 4, ч. 1. С. 173–178.
16. Кравченко М.Г. Органи виконавчої влади як суб'єкти управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 51, т. 1. С. 198–201.
17. Кравченко М. Г. Перспективи європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Право і суспільство*. 2018. №5, ч. 2. С. 116–121.
18. Кравченко М. Г. Права людини як мета співпраці держави і громадянського суспільства у сфері управління побутовими відходами в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 51. С. 73–80. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/kravchenko_51.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
19. Кравченко М. Г. Реформування інституту приватних осіб суб'єктів делегованих повноважень як крок до європеїзації управління побутовими відходами в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. 2018. Вип. 52, т. 2. С.52–55. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part_2/13.pdf (дата звернення: 08.04.2019).
20. Кравченко М. Г. Система джерел екоресурсного права. *Право і суспільство*. 2018. Т. 2, № 3. С. 127–132.
21. Кравченко М. Г. Система екоресурсного права України. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 48. С.55–69. URL:

http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/02/kravchenko_48.pdf (дата звернення: 08.04.2019).

22. Kravchenko M. H. Waste as a type of public property. *Адміністративне право і процес*. 2018. 3(22). С. 67–77.

Статті у наукових періодичних виданнях

інших держав з юридичних наук:

23. Кравченко М. Г. Управління побутовими відходами: європейські вимоги та українські реалії. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 6. С. 149–157.

24. Кравченко М.Г. Впровадження у національне законодавство України європейських принципів у сфері управління побутовими відходами: сучасний стан і перспективи. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. №5. С.118 – 125.

25. Кравченко М. Г. Ідеологія та термінологія Директиви № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р, як джерела адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 2. С. 67–75.

26. Кравченко М. Г. Стан виконання суб'єктами публічної адміністрації України плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, у сфері управління побутовими відходами. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 3. С. 88–97.

27. Кравченко М. Г. Механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері управління побутовими відходами : сучасний стан та напрями вдосконалення. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 9. С. 55–65.

28. Kravchenko M. Key legal aspects of the household waste management in Ukraine. *Akados*. 2018. N. 4. P.13–18.

Тези доповідей на науково-практичних конференціях:

29. Кравченко М. Г. Межі адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 18–19 берез. 2016 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 20–22.

30. Кравченко М. Г. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, як чинник впливу на національну правову систему. Актуальні питання державотворення в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 20 трав. 2016 р.: в 3 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2016. Т. 1. С. 44–45.

31. Кравченко М. Г. Основні тенденції розвитку сфери управління побутовими відходами в Європі та в Україні. Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 97–101.

32. Кравченко М. Г. Проблема нормативного закріплення європейських принципів управління побутовими відходами в законодавстві України. Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 11–12 лист. 2016 р. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 48–52.

33. Кравченко М. Г. Складові економіко-правового механізму управління побутовими відходами в Україні та їх ефективність. Теорія і практика сучасної юриспруденції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м.

Київ, 9–10 груд. 2016 р. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 108–110.

34. Кравченко М. Г. Управління відходами, як новий концептуальний підхід у сфері поводження із побутовими відходами в Україні. Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 16–17 груд. 2016 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С. 58–62.

35. Кравченко М. Г. Чи можлива ефективна адаптація законодавства України до законодавства ЄС в Україні? Сучасні виклики українського права в контексті європейської інтеграції: тези доповідей учасників постійно діючого наукового семінару / за заг. ред. проф. Р. С. Мельника. Бюлетень № 3 (3) червень 2016 р. Київ: Центр німецького права, Рада молодих вчених юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. С. 13–18.

36. Кравченко М. Г. Особливості реалізації в Україні окремих положень Директиви № 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. Розвиток правового регулювання у Східній Європі: досвід Польщі та України: зб. тез, м. Сандомир, 27–28 січ. 2017 р. Сандомир, Польща. 2017. С. 55–58.

37. Кравченко М. Г. Екоресурсне право у системі адміністративного права України. Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 24–25 лют. 2017 р. Запоріжжя, 2017. С. 53–57.

38. Кравченко М. Г. Роль Міністерства екології та природних ресурсів України у імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері управління побутовими відходами. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: зб. тез, м. Львів, 17–18 берез. 2017 р. Львів, 2017. С. 70–72.

39. Кравченко М. Г. Проблеми запровадження термінології Директиви No 2008/98/ЄС про відходи від 19 листопада 2008 р. у законодавство України про відходи. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: наук.-практ. круглий стіл, м. Київ, 6 черв. 2017 р. Київ: Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2017. С. 40–42.

40. Кравченко М. Г. Підходи до розуміння категорії управління побутовими відходами за законодавством України та ЄС. Людина і закон: публічно-правовий вимір: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 6–7 жовт. 2017 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 73–76.

41. Кравченко М. Г. Шляхи підвищення ефективності імплементації, у національне законодавство України, положень Директив ЄС у сфері управління відходами. Актуальні питання державотворення в Україні очима молодих учених: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених, присвяч. Дню науки юрид. ф-ту, м. Київ, 19 трав. 2017 р.: в 2 т. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. С. 209–210.

42. Кравченко М. Г. Проблема взаємодії суб'єктів публічної адміністрації України у реалізації плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері управління побутовими відходами. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: зб. тез, м. Харків, 17–18 берез. 2017 р. Харків, 2017. С. 35–38.

43. Кравченко М. Г. Електронний реєстр побутових відходів в Україні: проблеми та перспективи. International scientific-practical conference «The development of legal sciences: problems and solutions»: Conference Proceedings, Kaunas, April 27–28, 2018. Kaunas: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. P. 41–43.

44. Кравченко М. Г. Чотири практичних проблеми реформування сфери управління побутовими відходами в Україні. Теорія та практика

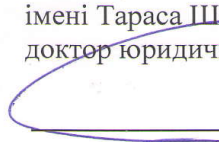
адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 8 черв. 2018 р. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 49–51.

Додаток 2

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Декан юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
доктор юридичних наук, професор


І. С. Грищенко

« ____ » _____ 2019 р.

АКТ

« 10 » вересня 2019 р.

м. Київ

Про впровадження у навчальний процес юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка основних результатів дисертаційного дослідження Кравченка Михайла Георгійовича на тему «Управління побутовими відходами в Україні: адміністративно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

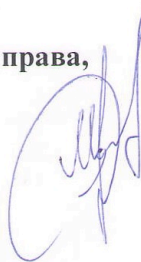
Результати дисертаційного дослідження безпосередньо використовуються при викладанні на юридичному факультеті спецкурсів: «Адміністративне право», «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування», «Правові засади комунікації у публічному адмініструванні», «Правові інструменти публічного адміністрування», «Публічне адміністрування на місцевому рівні».

Окремі результати дисертаційного дослідження включені до лекцій з нормативної дисципліни «Адміністративне право» та використовуються у навчальному процесі юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка під час проведення практичних занять.

Наукові публікації М. Г. Кравченко внесені до списків рекомендованих джерел робочих навчальних програм та лекцій з навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування», «Правові засади комунікації у публічному адмініструванні», «Правові інструменти публічного адміністрування», «Публічне адміністрування на місцевому рівні».

Голова

**Завідувач кафедри адміністративного права,
юридичного факультету,
д.ю.н., професор.**



Р.С. Мельник

Члени комісії:

**Професор кафедри адміністративного права
юридичного факультету
д.ю.н., доцент**



Ю.В. Ващенко

**Професор кафедри адміністративного права
юридичного факультету
д.ю.н., професор**



О.С. Проневич



УНІВЕРСИТЕТ СУЧАСНИХ ЗНАНЬ

«Затверджую»
Ректор

Університету сучасних знань
Ю. А. Ведерніков

«12» вересня 2019 року

Акт

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кравченка Михайла Георгійовича на тему «Управління побутовими
відходами в Україні: адміністративно-правовий аспект» на здобуття
наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.
у навчальний процес Університету сучасних знань**

Комісія у складі: професора кафедри приватно-правових дисциплін к.ю.н, доцента А.С. Поклонського – голови комісії, доцента кафедри публічно-правових дисциплін к.ю.н., доцента В.М. Переща – члена комісії, доцента кафедри приватно-правових дисциплін к.ю.н О.М. Хіміч – члена комісії склала цей акт про те, що комісією проаналізовано матеріали, складені на підставі дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Кравченка Михайла Георгійовича на тему «Управління побутовими відходами в Україні: адміністративно-правовий аспект» щодо підвищення ефективності управління побутовими відходами на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

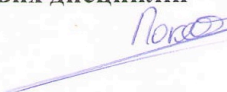
Комісія дійшла висновку, що подані матеріали виконано з урахуванням змін у законодавстві, роз'яснень органів судової влади України, а також

наукових напрацювань зарубіжних авторів та вони представляють собою наукову та практичну значимість.

Розроблені Кравченком М.Г. наукові положення та рекомендації може бути використано під час проведення наукових досліджень, присвячених проблематиці Загального адміністративного права та Особливого адміністративного права. Результати дисертаційного дослідження безпосередньо використовуються при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право». Наукові публікації М. Г. Кравченка внесені до списків рекомендованих джерел робочої навчальної програми та лекцій з навчальної дисципліни «Адміністративне право».

Голова комісії:

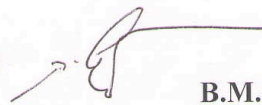
професор кафедри приватно-правових дисциплін
к.ю.н, доцент



А.С. Поклонський

Члени комісії:

доцент кафедри публічно-правових дисциплін
к.ю.н, доцент



В.М. Переш

доцент кафедри приватно-правових дисциплін
к.ю.н



О.М. Хімич



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики та правосуддя

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 0429/15-1951

"25" вересня 2014 р.

АКТ

впровадження результатів дослідження

КРАВЧЕНКА М.Г. у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Князевича Р.П., керівника секретаріату Комітету Венгера В.М., заступника керівника секретаріату Комітету Колісника І.В. склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дослідження КРАВЧЕНКА М.Г. в межах теми №16БФ042-01 «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС» з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства у сферах відходів та управління об'єктами державної власності.

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними, науково обґрунтованими та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України як основної форми права в нашій державі.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ

Керівник секретаріату Комітету

В.М. ВЕНГЕР

Заступник керівника секретаріату Комітету

І.В. КОЛІСНИК



ddl



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: + 380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
<http://www.minjust.gov.ua>
Код ЄДРПОУ 00015622

23.10.2017 № 10945/1.1/33-17

На № _____

АКТ

**впровадження результатів експертних досліджень
старшого наукового співробітника юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидата юридичних наук
КРАВЧЕНКА Михайла Георгійовича**

Цей акт складено з приводу розгляду результатів наукових досліджень кандидата юридичних наук Кравченка М.Г. щодо вдосконалення національного законодавства з питання управління побутовими відходами в Україні шляхом імплементації правових стандартів Європейського Союзу, підготовлених у контексті виконання наукової теми «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Аналіз представлених матеріалів дає підстави стверджувати, що надані пропозиції ґрунтуються на положеннях актів Європейського Союзу, виконані на високому методологічному рівні, присвячені актуальній проблемі, є науково обґрунтованими, мають теоретичне та практичне значення та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України.

221474

Перший заступник Міністра

Севостьянова Н. І.



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики та правосуддя

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 04-29/15-884

"14" січня 2017 р.

АКТ

впровадження результатів дослідження КРАВЧЕНКА М.Г. у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Князевича Р.П., керівника секретаріату Комітету Венгера В.М., заступника керівника секретаріату Комітету Колісника І.В. склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дослідження КРАВЧЕНКА М.Г. на тему: «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС» з пропозиціями щодо внесення змін до Закону України «Про відходи».

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними, науково обґрунтованими та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України як основної форми права в нашій державі.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ

Керівник секретаріату Комітету

В.М. ВЕНГЕР

Заступник керівника секретаріату Комітету

І.В. КОЛІСНИК



с Князевича Р.П., Венгера В.М., Колісника І.В.
підтверджують
Керівник Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України

14 » 04 2017

Люд-



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики та правосуддя

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 04-29/15-1250

" 7 " червня 201 7 р.

АКТ

впровадження результатів дослідження

КРАВЧЕНКА М.Г. у законотворчу діяльність

Комісія у складі: Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Князевича Р.П., керівника секретаріату Комітету Венгера В.М., заступника керівника секретаріату Комітету Колісника І.В. склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дослідження КРАВЧЕНКА М.Г. в межах теми «Адаптація законодавства України до законодавства ЄС» з пропозиціями щодо внесення змін до Закону України «Про відходи».

Комісія вважає, що представлені пропозиції, отримані на основі проведеного комплексного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, є актуальними, науково обґрунтованими та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України як основної форми права в нашій державі.

Голова Комітету

Р.П. КНЯЗЕВИЧ

Керівник секретаріату Комітету

В.М. ВЕНГЕР

Заступник керівника секретаріату Комітету

І.В. КОЛІСНИК

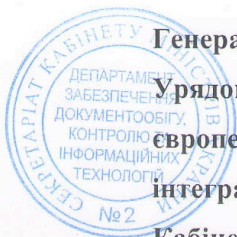


підтверджую: *Князевич Р.П., Венгер В.М., Колісник І.В.*
Керівник Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України
« 02 » 06 2017

АКТ
впровадження результатів експертних досліджень
старшого наукового співробітника юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
кандидата юридичних наук
КРАВЧЕНКА Михайла Георгійовича

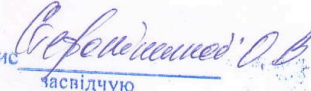
Цей акт складено з приводу розгляду результатів наукових досліджень кандидата юридичних наук Кравченко М.Г. щодо вдосконалення національного законодавства з питань управління побутовими відходами в Україні шляхом імплементації правових стандартів Європейського Союзу, підготовлених у контексті виконання наукової теми «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Аналіз представлених матеріалів дає підстави стверджувати, що надані пропозиції ґрунтуються на положеннях актів Європейського Союзу, виконані на високому методологічному рівні, присвячені актуальній проблемі, є науково обґрунтованими, мають теоретичне та практичне значення та можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правових актів України.



Генеральний директор
Урядового офісу координації
європейської та євроатлантичної
інтеграції Секретаріату
Кабінету Міністрів України

Стефанішина О.В.

Підпис 
 Заступник директора Департаменту
 забезпечення документообігу, контролю
 та інформаційних технологій
 Секретаріату Кабінету Міністрів України
 М. Марчук
 «15» 05 2018 р.