

ПУБЛІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

У статті розкривається діяльність органів державної виконавчої влади під час здійсненні ними функцій контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами. На підставі аналізу нормативно-правових актів пропонуються шляхи вдосконалення управлінської діяльності в досліджуваній сфері.

Ключові слова: публічний контроль, органи виконавчої влади, поводження з побутовими відходами.

В статье раскрывается деятельность органов государственной исполнительной власти при осуществлении ими функций контроля (надзора) в сфере обращения с бытовыми отходами. На основании анализа нормативно-правовых актов предлагаются пути совершенствования управленческой деятельности в исследуемой сфере.

Ключевые слова: публичный контроль, органы исполнительной власти, бытовые отходы.

The article reveals the activity of state executive authorities in carrying out their functions of control (supervision) in the field of domestic waste management. On the basis of the analysis of normative legal acts, ways of improving the management activity in the investigated sphere are offered.

Key words: public control, bodies of executive power, treatment of household waste.

Вступ. Публічне регулювання сфери поводження з побутовими відходами реалізується уповноваженими органами публічного управління. Важливу роль у сфері поводження з побутовими відходами відіграє інститут публічного контролю. Розвиток суспільних відносин, широке коло організаційно-правових особливостей регулювання, різноманітність суб'єктів публічного контролю, проблемність питань правозастосовної діяльності потребує й нових поглядів на сучасну парадигму діяльності органів публічного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами.

На сьогодні система публічного контролю (нагляду) являє собою складне утворення і включає низку як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а також громадські організації (громадяни), яким законом делеговано повноваження в частині здійснення контролю у сфері поводження з побутовими відходами. Незважаючи на демократичні перетворення і значну роль самоврядного та громадського контролю, в досліджуваній сфері нас у першу чергу цікавлять органи державної виконавчої влади, які покликані здійснювати контроль (нагляд) у сфері поводження з побутовими відходами.

Науково-теоретичним підґрунтям для відповідного дослідження стали праці таких вчених-правознавців, як В.І. Андрейцев, О.Ф. Андрійко, М.В. Краснова, В.І. Курило, Н.Р. Малишева, А.О. Оскірко, О.П. Світличний, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте діяльність органів державної виконавчої влади в такій проблемній сфері потребує суттєвого удосконалення, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження діяльності органів публічної влади, які наділені повноваженнями на здійснення контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами.

Результати дослідження. З того часу, коли Україна як незалежна держава ступила на шлях самостійного розвитку, в ній відбуваються докорінні зміни у функціонуванні інститутів публічного контролю. Широке коло правових особливостей регулювання контрольної діяльності органами публічної влади в усіх сферах суспільного життя потребує нових поглядів, оцінки їх наукової і практичної діяльності [1, с. 178].

Це в повній мірі стосується функціонування однієї із найважливіших складових управлінської діяльності – інституту публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами. Загальновідомо, що за суб'єктом здійснення виділяють такі форми контролю (нагляду): державний, самоврядний та громадський, кожен із яких відіграє важливу роль у сфері поводження з побутовими відходами. Відзначаючи важливу роль самоврядного та громадського контролю (нагляду), слід наголосити, що провідну роль у сфері поводження з побутовими відходами відіграє інститут державного контролю.

У своїй більшості науковці-правознавці розглядають контроль як одну із функцій управління. А також звертають увагу на специфічні особливості контролю як стадії виконання управлінського рішення [2, с. 31].

Проблема формування концепції та структурування контролю й подальшого розвитку його теоретико-методологічних засад у державній владі зумовлена:

– концептуальним і методологічним значенням контролю під час здійснення влади в умовах проведення конституційної реформи, зокрема під час трансформації інституційної системи влади та управління в Україні;

– недостатністю розвитку вітчизняної науки про громадянське суспільство та державне управління [3, с. 10].

Водночас нинішній розвиток суспільства дає підстави стверджувати, що процеси, які нині відбуваються в Україні, впливають не лише на управлінські відносини, а й на всі елементи механізму державної влади. Складний процес реформування всієї правової системи, адаптованої до нових соціальних, політичних та економічних умов, вносить свої прерогативи в діяльність органів державної виконавчої влади [4, с. 153, с. 184]. У повній мірі це стосується сфери поводження з побутовими відходами.

Державне управління у сфері поводження з побутовими відходами має певні свої особливості, проте запровадження ринкової економіки внесло докорінні зміни у форми та методи діяльності органів державного управління.

У державному контролі (нагляді) у сфері поводження з побутовими відходами значні повноваження мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на розв'язання широкого кола питань у досліджуваній сфері. Особливо це стосується органів виконавчої влади, яким притаманні всі ознаки державно-владного механізму, за допомогою яких держава реалізує свої функції у сфері державного контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

Ми поділяємо думку О.Ф. Андрійко, що державний контроль – це об'єктивно зумовлена діяльність державних органів, яка полягає в спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою норм, правилам і стандартам [5, с. 12].

Суб'єктом управління у сфері поводження з побутовими відходами є система уповноважених органів, які відповідно до чинних нормативно-правових актів здійснюють організаційно-правову діяльність.

Поряд із суб'єктами загальної компетенції (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України), задіяними в реалізації публічного управління, окремі управлінські повноваження у сфері контролю та нагляду здійснюють галузеві органи. Ними є:

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

– Міністерство охорони здоров'я України;

– Державна санітарно-епідеміологічна служба України.

Особливістю зазначених суб'єктів є те, що вони, здійснюючи галузеві функції контрольної діяльності, в силу своїх повноважень виконують лише окремі контрольні функції, на відміну від суб'єктів спеціальної компетенції.

Органами спеціальної компетенції в інституті публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами є Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України [6; 7].

Водночас аналіз практичної діяльності та нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади дає підстави віднести до суб'єктів, задіяних у реалізації окремих управлінських повноважень у сфері контролю та нагляду сфері поводження з побутовими відходами, й інші галузеві органи. Ними також є Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна лісова охорону; Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру [8; 9; 10].

Здійснений аналіз нормативно-правових актів дає підстави наголосити, що вказані органи виконавчої влади теж повинні бути наділені повноваженнями на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами. Підставами такого твердження є нижчевикладене.

Незважаючи на те, що відповідно до Положення Державну службу України з надзвичайних ситуацій цей орган безпосередньо не уповноважений на здійснення контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами, ми вважаємо, що цей орган повинен бути наділений повноваженнями на здійснення державного контролю (нагляду) цієї сфері. Підставою такого твердження є те, що останнім часом в Україні змінився морфологічний склад твердих побутових відходів. Раніше найбільш вагомими їх складовою частиною були харчові відходи, то нині тверді побутові відходи на 50 відсотків складаються з використаної упаковки, здебільшого полімерної та комбінованої, більшість різновидів якої не піддається процесам біологічного розкладання і може багато років знаходитися в ґрунті. Широке застосування у виробництві та побуті електричного та електронного обладнання, стрімке зростання його імпорту в Україну, технологічні нововведення в цій галузі зумовлюють швидкість заміни цього обладнання. Це призводить до того, що в складі твердих побутових відходів все частіше з'являються такі відходи. Перелік шкідливих речовин, що надходять на захоронення або спалювання в складі електричного та електронного обладнання, – численний; найбільш небезпечні – важкі метали, речовини, що вміщують галогени, азбест тощо. Не меншу загрозу навколишньому природному середовищу та здоров'ю людини становлять специфічні відходи лікувально-профілактичних установ, які потрапляють у контейнери твердих побутових відходів та можуть стати джерелом різноманітних інфекцій [11, с. 15].

Оскільки сфера поводження з твердими побутовими відходами є такою, що призводить до надзвичайних ситуацій і екологічної та техногенної безпеки, ми вважаємо, що Державну службу України з надзвичайних ситуацій слід віднести до органів, які уповноважені на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами.

Важливе місце серед органів державного управління займає Державна лісова охорона, яка відповідно до Положення має статус правоохоронного органу, здійснює перевірки додержання лісокористувачами, власниками лісів та користувачами мисливських угідь вимог нормативно-правових актів і нормативних документів із питань ведення лісового господарства та в галузі мисливського господарства та полювання; може складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також у галузі мисливського господарства та полювання; зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу, а також зупиняти на території мисливських угідь транспортні (плавучі) засоби та проводити їх огляд та огляд знарядь полювання, добутої продукції, а також здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу [9].

Здійснений в абзаці другому ст. 4 Положення про державну лісову охорону припис, згідно з яким одним із основних завдань держлісоохорони є забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу [9], дає підстави говорити про наділення цього органу контрольними повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами. На користь цієї тези говорять і норми КУпАП, згідно зі ст. 244 якого посадові особи Державної лісової охорони розглядають справи про адміністративні правопорушення за засмічення лісів відходами [12].

Це також стосується і Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Відповідно до Положення діяльність цього органу спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства, він реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [10]. Враховуючи, що джерелом утворення побутових відходів є земельна ділянка, а побутові відходи у своїй більшості мають негативний вплив на родючість ґрунтів, вказаний орган теж повинен бути наділений функціями контролю.

Висновки. Таким чином, здійснений аналіз нормативно-правового регулювання діяльності органів державної виконавчої влади розширює коло суб'єктів уповноважених на здійснення управлінських функцій контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами. Такими

суб'єктами, на нашу думку, повинні стати: Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна лісова охорона та Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру. Незважаючи на те, що характер компетенції вказаних органів публічного управління носить різноманітний галузевий характер, вказані органи повинні бути наділені повноваженнями на здійснення державного контролю (нагляду) у сфері поводження з побутовими відходами, що потребує внесення відповідних змін у нормативно-правові акти.

Список використаних джерел:

1. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України : дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Світличний. – Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К., 2012. – 440 с.
2. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. – М., «Наука», 1972. – 288 с.
3. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія / О.І. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
4. Світличний О. Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. 2009. – № 9. – С. 153–155.
5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.
6. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України № 32 від 21 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-p>.
7. Положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України № 275 від 19 квітня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p>.
8. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України № 1052 від 16 грудня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p>.
9. Положення про Державну лісову охорону: постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 16 вересня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-p>.
10. Положення про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 14 січня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-p>.
11. Бондар І.Л., Полтораченко Л.І. Системи поводження з твердими побутовими відходами в українських містах, роль міського населення в роздільному збиранні сміття та рекомендації для органів місцевого самоврядування / І.Л. Бондар, Л.І. Полтораченко. – Київ : ПРООН/МПВСР, 2011. – XX ст. – 48 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Постанова Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.