

13. Рішення Господарського суду Хмельницької області за позовом прокурора Ізяславського району в інтересах держави в особі Плузненської сільської ради с. Плузне, Ізяславського району, Хмельницької області до Приватного підприємства «Дружба 2000» (справа № 924/1618/14) від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42384746>

14. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

**О. А. Трезуб**

аспірант Інституту економіко-правових досліджень НАН України

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Ключові слова: організаційно-правове забезпечення, поводження з відходами, органи місцевого самоврядування, функції, повноваження, компетенція, територіальна громада.*

В європейській концепції місцеве самоврядування означає єдність права і спроможності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [1]. Призначення ОМС – створення на відповідній території культурного, соціального, економічного і екологічного середовища, що сприяє повноцінному розвитку і захисту прав людини, зміцненню добробуту населення, задоволенню його потреб та інтересів – реалізується через повноваження, що визначені законом. Саме ці повноваження становлять організаційно-правову основу функціональної діяльності ОМС, важливим напрямом якої є забезпечення (далі – організаційно-правове забезпечення) екологічно безпечного та ресурсоефективного поводження з відходами.

На сучасному етапі організаційно-правове забезпечення поводження з відходами ОМС залишається малоефективним [2; 3, с. 60; 4]. Переважним чином це викликано: надмірною концентрацією повноважень у сфері поводження з відходами в системі органів виконавчої влади; недостатністю фінансових і матеріальних ресурсів для належного виконання повноважень, покладених на ОМС (наприклад, зношеність комунальної техніки, в числі якої і сміттєвози,

## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

---

становить 75 відсотків [5]); нерозвиненістю відносин співробітництва територіальних громад, зокрема у галузі сталого розвитку своїх територій; іншими чинниками.

Разом із тим виразнішими стають й протилежні тенденції, що розвиваються на фоні переоцінки ролі держави і місцевого самоврядування у житті людини та суспільства. Процес децентралізації влади, однією з правових підвалин якого є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [2], зорієнтовано на структурне і функціональне оновлення системи ОМС, гармонізацію правового статусу цих органів із тими соціальними функціями, які вони здатні виконувати виходячи із досвіду європейських країн. Такі перетворення зумовлюють перспективи позитивних змін і у здійсненні ними організаційно-правового забезпечення поведження з відходами.

Теоретичну основу дослідження організаційно-правового забезпечення поведження з відходами ОМС складають праці Андрейцева В. І. [3; 6], Заржицького О. С. [7], Максименцевої Н. О. [8], Шатіло В. А. [9], Юрескул В. О. [10] та інших представників юридичної науки. Не дивлячись на значний внесок зазначених вчених у розвиток відповідної проблематики, низка важливих питань залишається до цього часу невирішеною. Зокрема, до таких питань належить розмежування повноважень у сфері поведження з відходами між ОМС та місцевими державними адміністраціями (далі – МДА), а також у самій системі ОМС.

*Метою цієї статті є обґрунтування напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення поведження з відходами ОМС.*

В сучасній еколого-правовій доктрині поняття «організаційно-правове забезпечення» найбільш повно розкрито у поєднанні з поняттям екологічної безпеки. Так, у науці екологічного права існує комплексний термін «організаційно-правові форми забезпечення екологічної безпеки», під якими В. І. Андрейцев пропонує розуміти «опосередковані правовим регулюванням і організаційно відособлені типи функціональної діяльності спеціально уповноважених організаційних державних структур, інших інституцій, спрямованих на здійснення організації, координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення дотримання усіма юридичними і фізичними особами, державою вимог, норм і нормативів екологічної безпеки у відповідній сфері» [6, с. 135].

Значення цього наукового терміну є основою для розуміння організаційно-правового забезпечення поведження з відходами ОМС (із тим застереженням,

що останнє не обмежується виключно метою забезпечення екологічної безпеки, а рівною мірою спрямоване на збереження природних ресурсів за рахунок максимального використання ресурсного потенціалу відходів).

Поряд із цим, ґрунтуючись на прийнятій у законодавстві і юридичній науці традиції вживання термінів, для цілей цього дослідження необхідно упорядкувати застосування таких споріднених понять, як «функції», «повноваження» і «компетенція».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у чисельних випадках оперує складеною конструкцією «функції та повноваження», але організаційно-правову основу місцевого самоврядування пов'язує лише з повноваженнями та компетенцією ОМС (компетенція включає підвідомчість і повноваження органу влади [9, с. 9]). Функції ж ОМС цим Законом не визначаються [11]. Однак, щодо інших органів влади зустрічається і більш послідовний підхід. Наприклад, компетенцію Ради національної безпеки і оборони України визначено строго у відповідності до функцій, передбачених Конституцією України та законом [12].

У сучасній теорії права загальновизнаним є те, що функції органу публічної влади (основні напрями діяльності, в яких виявляється призначення цього органу у державному механізмі) реалізуються через його компетенцію, а отже, і повноваження [9, с. 8–9]. В теорії екологічного права такий підхід використовується Андрейцевим В. І. [6, с. 144–171].

З огляду на виявлену специфіку, обґрунтування напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС буде здійснено на підставі аналізу повноважень і компетенції цих органів, а також органів виконавчої влади.

В результаті реформування місцевого самоврядування, що одержало концептуально-правового виразу у квітні 2014 р. [2], для удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС з'явилися важливі передумови.

По-перше, визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю (Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII) [13].

Однією з можливих форм співробітництва територіальних громад у сфері поводження з відходами є реалізація ними спільних проектів [13]. Так, з січня 2015 р. в Полтавській області впроваджується спільний проект «Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски – як приклад вдалого співробітництва територіальних громад». Технічним завданням цього

проекту є формування ефективної системи управління твердими побутовими відходами (далі – ТПВ), для чого заплановано: встановлення контейнерів для збирання ТПВ у селах Токарі та Піски; забезпечення населення приватного сектору міста Червонозаводське, сіл Токарі і Піски спеціальними мішками для збирання ТПВ; придбання для вивезення цих відходів сміттєвозу з заднім завантаженням; поширення досвіду співробітництва через засоби масової інформації; інші заходи [14].

По-друге, формується правова основа для добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст (у Верховній Раді України на завершальному етапі розгляду перебуває проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», однією з цілей якого є поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій [15, 16]. Кооперація зусиль та майна культурно, географічно, соціально-економічно і екологічно пов'язаних територіальних громад у вирішенні питань своєї життєдіяльності надає істотні переваги для реалізації повноважень у сфері поводження з відходами, покладених на ОМС.

Викладені чинники суттєво усталюють інституційні засади місцевого самоврядування, підвищують його самостійність і самодостатність у задоволенні потреб та інтересів населення, обумовлених якістю поводження з відходами. Однак, інструментами реалізації цього потенціалу є відповідні повноваження ОМС, що за обсягом та змістом все ще перебувають у стані теоретичної і нормативно-правової невизначеності. Частковому розв'язанню цієї проблеми сприятиме удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС за двома напрямками, що пропонуються.

Першим із цих напрямів є перерозподіл повноважень у сфері поводження з відходами між ОМС та МДА.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про відходи» до відання МДА як суб'єктів організаційно-правового забезпечення поводження з відходами віднесено організаційні (організація ведення обліку утворення, оброблення, знешкодження, утилізації та видалення відходів), координаційні (координація підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами), дозвільні (видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки), контрольні (здійснення контролю за діяльністю об'єктів поводження з відходами) та інші повноваження [17], що за своїм обсягом істотно переважають аналогічні повноваження ОМС. В окремих випадках повноваження МДА та ОМС у сфері поводження з відходами дублюються. Приміром, дублювання має місце щодо розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів (пункт «ж» частини 1 статті 20 і пункт «б» части-

ни 1 статті 21 Закону України «Про відходи»), сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (пункт «н» частини 1 статті 20 і пункт «і» частини 1 статті 21 цього Закону) та ін. [17].

На відміну від Закону України «Про відходи», згідно з яким функціональна діяльність МДА як учасників відносин у сфері поводження з відходами є широко розгалуженою, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» згадує переважно лише їх контрольні повноваження. Так, МДА: здійснюють державний контроль за збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів (пункт 6 статті 16); здійснюють контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища (пункт 10 статті 21) [18].

У свою чергу, Концепцією передбачено зміну статусу МДА з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території [2]. Отже, у перспективі районні та обласні МДА мають звільнитися від основної частини своїх повноважень у сфері поводження з відходами на користь ОМС. За своєю природою ці повноваження впливають із публічного інтересу територіальної громади (громад) і повинні належати місцевому самоврядуванню.

На цій підставі за ОМС, наприклад, доцільно закріпити повноваження щодо видачі дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, які після скорочення кількості документів дозвільного характеру у квітні 2014 р. [19] перейшли виключно до районних і обласних МДА.

Другим напрямом удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС є розмежування відповідних повноважень в системі цих органів.

Стаття 21 Закону України «Про відходи» містить сукупні повноваження у сфері поводження з відходами усіх ОМС загалом, без належної конкретизації уповноваженого органу. Таке змішування повноважень негативно позначається на реалізації норм законодавства про відходи, створює перешкоди для забезпечення екологічно безпечного і ресурсоефективного поводження з ними як на місцевому, так і регіональному рівні (серед інших органів державної влади і місцевого самоврядування найбільші можливості для функціонування системи регіональної екологічної політики мають місцеві ради [7, с. 15]).

Ця невизначеність частково долається завдяки іншим законам України, які регламентують функціональну діяльність ОМС у сфері, що розглядається.

Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено виключну компетенцію сільських, селищних і міських рад, до якої належить вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами (пункт 54 частини 1 статті 26) [11]. При розмежуванні повноважень між місцевими радами та їх виконавчими органами це положення має обов'язково враховуватися.

Приналежність окремих повноважень у сфері поводження з відходами, визначених статтею 21 Закону України «Про відходи», конкретному ОМС встановлюється також за допомогою Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Згідно із цим Законом, наприклад, надання згоди на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів (пункт «й» частини 1 статті 21 Закону України «Про відходи») належить до компетенції місцевих рад, а ліквідація несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів (пункт «и» частини 1 статті 21 цього Закону) – їх виконавчих органів [20].

Однак, організаційно-правове забезпечення поводження з відходами ОМС може бути ефективним лише за умови чіткого визначення кола повноважень кожного із таких органів. Загальний алгоритм дій щодо виконання цього завдання пропонується нижче.

По-перше, слід визначити, на якому рівні ОМС – базовому (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи), районному (районні ради та їх виконавчі органи) чи регіональному (обласні ради та їх виконавчі органи) – виконання тих чи інших повноважень у сфері поводження з відходами матиме найбільший соціальний ефект. З цією метою доцільно керуватися масштабом публічного інтересу у виконанні відповідних повноважень, а саме обмежується він однією територіальною громадою або є спільним для громад району чи області.

По-друге, у межах одного із вищевказаних рівнів необхідно визначити уповноважений орган ОМС – раду або її виконавчий орган. Реалізації цієї задачі сприятиме утворення власних виконавчих органів обласних та районних рад, як це передбачено Концепцією [2].

*Таким чином, для удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС з'явилися об'єктивні передумови, пов'язані із визначенням правових засад і фактичним початком співробітництва територіальних громад, їх об'єднання, а також реформою з децентралізації влади в цілому.*

Одним із напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС є перерозподіл відповідних повноважень між ОМС та МДА. Виходячи із цього більшість організаційних, координаційних, дозвільних та інших повноважень МДА, що спрямовані на забезпечення екологічно безпечного та ресурсоефективного поводження з відходами, повинні бути передані в систему ОМС.

Наступним напрямом удосконалення організаційно-правового забезпечення поводження з відходами ОМС є розмежування повноважень у цій сфері між місцевими (сільськими, селищними, міськими), районними, обласними радами та їх виконавчими органами. Відповідне розмежування необхідно здійснити як у вертикальній (базовий рівень – районний рівень – регіональний рівень), так і горизонтальній (рада – виконавчий орган) системі ОМС.

Передусім викладені пропозиції мають бути реалізовані через внесення відповідних змін до Закону України «Про відходи». Додатково в цій частині підлягають узгодженню усі закони України, які закріплюють повноваження ОМС та МДА у сфері, що досліджується.

За умови необхідного матеріально-фінансового, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення діяльності ОМС, належного контролю за цією діяльністю з боку держави і населення пропонувані зміни сприятимуть не тільки підвищенню безпеки для життя, здоров'я людини та довкілля, збереженню природних ресурсів, оздоровленню соціально-економічного і екологічного стану окремих регіонів країни, але й створенню інституційних засад для розбудови в Україні сталого управління матеріальними потоками і суспільства вторинного ресурсокористування.

У подальших дослідженнях доцільно зосередитись на конкретизації законодавчих положень щодо повноважень у сфері поводження з відходами ОМС базового рівня.

---

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р.* // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

2. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.* // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

3. *Андрейцев В. І.* Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики: монографія / В. І. Андрейцев. – Дніпропетровськ, 2011. – 373 с.

4. *Горобець О. В.* Напрями удосконалення управління поводженням з відходами в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Горобець // Економіка. Управління. Інновації. – 2013. – № 1. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2013\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_16).

5. *Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року*: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – Ст. 1966.
6. *Андрейцев В. І.* Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник / В. І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
7. *Заржицький О. С.* Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти): монографія / О. С. Заржицький. – Д.: Національний гірничий університет, 2012. – 200 с.
8. *Максіменцева Н. О.* Правове забезпечення поведінки з небезпечними відходами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Н. О. Максіменцева; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2006. – 227 с.
9. *Шатіло В. А.* Співвідношення функцій державного апарату та механізму державної влади / В. А. Шатіло // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – № 2 (27). – С. 5–11.
10. *Юрескул В. О.* Правове регулювання поведінки з побутовими відходами в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / В. О. Юрескул; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2008. – 16 с.
11. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. *Про Раду національної безпеки і оборони України*: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
13. *Про співробітництво територіальних громад*: Закон України від 17 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
14. *Реєстраційна картка програми і проекту «Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски – як приклад вдалого співробітництва територіальних громад»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dfrt.minregion.gov.ua/Project-annotation-full?PROJT=2321>
15. *Про добровільне об'єднання територіальних громад*: проект Закону України від 27 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379)
16. *Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»* [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379)
17. *Про відходи*: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
18. *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
19. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру*: Закон України від 9 квітня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 873.
20. *Про охорону навколишнього природного середовища*: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.