

ПОБУТОВІ ВІДХОДИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

У статті розкривається соціальне призначення адміністративного права, розглядається роль адміністративно-правових норм у сфері поводження з побутовими відходами. Аналіз нормативно-правових актів у досліджуваній сфері дав підстави виявити недоліки ведення державного контролю первинного обліку відходів та їх паспортизації, на цій підставі вносяться пропозиції щодо вдосконалення контролю.

Ключові слова: публічне управління, адміністративно-правові норми, поводження з побутовими відходами, суб'єкти, контроль.

В статье раскрывается социальное назначение административного права, рассматривается роль административно-правовых норм в сфере обращения с бытовыми отходами. Анализ нормативно-правовых актов в исследуемой сфере дал основания выявить недостатки ведения государственного контроля первичного учета отходов и их паспортизации, на этой почве вносятся предложения по усовершенствованию контроля.

Ключевые слова: публичное управление, административно-правовые нормы, обращение с бытовыми отходами, субъекты, контроль.

The article reveals the social purpose of administrative law considers the role of administrative law in the sphere of waste management. Analysis of normative-legal acts in the study area gave us the reason to identify the shortcomings of maintaining the state control of primary accounting of waste and their certification on this ground and make proposals for its improvement.

Key words: public administration, administrative law, waste management, entities that control.

Вступ. Систему законодавчих актів, які регулюють державну діяльність у сфері поводження з побутовими відходами, стають акти різної спрямованості. Законодавчі акти можна поділити на природоохоронні акти, які регулюють управлінські відносини, та акти, що передбачають юридичну відповідальність за порушення у сфері поводження з побутовими відходами. Ці відносини є багатограничними і пов'язані з різними аспектами діяльності. Про це свідчать дисертаційні дослідження Н.О. Максименцевої, А.С. Оскірко, М.В. Федунь, В.О. Юрескул та праці інших науковців. Втім, незважаючи на значну кількість наукових праць у цій сфері, зберігають актуальність проблеми визначення місця адміністративно-правових норм у значному масиві нормативно-правових актів, покликаних врегулювати цю сферу суспільних відносин. Відносини у сфері поводження з побутовими відходами регулюються нормами багатьох галузей, серед яких одну із провідних ролей відіграє адміністративне право. Розв'язання цих та інших питань правового регулювання має неабияке значення для подальшого розвитку науки адміністративного права та законодавства, а також удосконалення системи публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення місця адміністративно-правових норм у нормативно-правовому регулюванні поводження з побутовими відходами.

Результати дослідження. Центральне місце в системі нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в екологічній сфері, належить Конституції України, яка містить основоположну для розвитку законодавства з екологічних питань ст. 16, у якій зазначається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Необхідно зазначити, що правове регу-

лювання поведження з побутовими відходами здійснюється за допомогою норм різних галузей права, проте спостерігається «проникнення» адміністративного права в сферу інших правових галузей. В основі такого явища лежить фактична наявність управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права. Адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу [1, с. 92–93].

В умовах побудови демократичної, правової держави у наукових доробках нерідко справедливо критикують роль адміністративного права в управлінській діяльності, запроваджуючи зміни щодо послідовної демократизації адміністративного права [2, с. 52]. О.П. Світличний впевнений, що адміністративні методи є об'єктивно необхідними для управління економікою, вони і в подальшому будуть відігравати провідне місце в управлінській діяльності. Саме через тісний зв'язок адміністративного та економічного методів управління реалізується владно-організуючий вплив на керовані об'єкти, і ніякі економічні методи не зможуть бути реалізовані в управлінській діяльності без адміністративно-правового регулювання методами примусу [2, с. 52].

Не є винятком і поведження з побутовими відходами, яке більшою мірою опосередковується екологічним правом, проте саме адміністративно-правова норма конкретизує управлінську волю держави, перетворює її на обов'язкове правило поведінки для людей [3, с. 32–33].

Саме через зв'язок держави і людини В.К. Колпаков розкриває соціальне призначення адміністративного права, вказуючи на наявність публічного інтересу соціальної спільності, що визнаний і задоволений державою шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановлення механізму реалізації) [4, с. 31].

Ми погоджуємося з думкою, що існує в юридичній літературі, згідно з якою об'єкт адміністративно-правового регулювання суспільних відносин ототожнюють з об'єктом правовідносин. Об'єкт – це те, заради чого виникають правовідносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій). Дії учасників управлінських відносин можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів. Під діями розуміють факти, які виникають за волею людей. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними [5, с. 51–52].

Під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміють те, на що спрямовані інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини, оскільки між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами [6, с. 234].

Наведене свідчить, що адміністративно-правові відносини мають важливе значення як для всієї галузі адміністративного права, так і для адміністративно-правового регулювання відносин у сфері ППВ. Водночас така діяльність неможлива без суб'єктів правовідносин. До суб'єктів адміністративного права належать фізичні та юридичні особи, які відповідно до адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади [7, с. 20].

Адміністративно-правові відносини як складовий елемент механізму адміністративно-правового регулювання може здійснюватися різними адміністративно-правовими засобами державного впливу з метою запобігання негативним процесам, збереження навколишнього природного середовища та охорони здоров'я людей. Побутові відходи впливають не тільки на екологічний стан довкілля, але й на здоров'я людей. З метою з'ясування екологічного стану довкілля в Україні здійснюються державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Серед широкого загалу об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку і підлягають державній екологічній експертизі відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 включено й поведження з побутовими відходами (оброблення, перероблення, утилізацію, знешкодження і захоронення) [8].

Суб'єктами, що здійснюють регулювання експертизи у сфері поведження з побутовими відходами, є експерти спеціалізованих установ і організацій Міністерства екології та природних ресурсів України та Міністерства охорони здоров'я України, які мають право реалізовувати покладену на них у сфері державної екологічної експертизи компетенцію.

Адміністративно-правове регулювання ППВ здійснюється за кількома напрямками, які можна виокремити за ознакою однорідності регулювання суспільних відносин. Про необхідність упорядкування нормами адміністративного права відносин у сфері поведження з відходами

свідчить і думка А.О. Оскірко, яка зазначає, що органи виконавчої влади можуть застосовувати широке коло різноманітних адміністративно-правових засобів державного впливу. Зокрема, серед таких заходів вона виокремлює дозволи на використання спеціальних природних ресурсів; дозволи на розміщення відходів; надання висновків екологічної експертизи; здійснення державного контролю; обмеження або припинення діяльності господарюючих суб'єктів застосування адміністративної відповідальності [9, с. 16–17]. Водночас такий підхід не є повним, аналіз нормативно-правового регулювання відносин у сфері ППВ дає підстави розширити адміністративно-правові засоби державного впливу на цю сферу. До адміністративно-правових засобів державного впливу поведження з побутовими відходами також слід віднести розробку і затвердження державних стандартів, норм і правил; державний облік і паспортизацію побутових відходів; здійснення експертизи; квотування; погодження; державну реєстрацію суб'єктів; затвердження та реалізацію регіональних та місцевих програм та контроль за їх виконанням; реалізацію адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Відходи утворюються практично у всіх сферах людської діяльності, охоплюючи як сферу виробництва, так і сферу споживання, вони стали серйозною проблемою. Для запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище чинне законодавство встановлює спеціальний правовий режим поводження з відходами та поділяє всі відходи на види, групи та класи. Оскільки в Україні нині не існує стандартів, які б регулювали механізми поводження з відходами, їх класифікують по-різному. Водночас залежно від класифікаційної ознаки відходів законодавцем встановлений правовий режим поводження з відходами. Закон України «Про відходи» визначає поводження з відходами, як дії, які 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 [10].

С.В. Кузнєцова визначає правовий режим поводження з відходами як систему встановлених законодавством правових заходів, норм і правил, що визначають правові засади поводження з відходами з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. На її думку, правовий режим відходів спрямований на мінімізацію утворення та накопичення відходів, забезпечення їх видалення чи утилізацію та запобігання шкоді навколишньому природному середовищу та здоров'ю людини [11, с. 503–505].

На визначення поняття «правовий режим» безпосередній вплив має галузева належність. Кожній галузі права притаманний свій специфічний режим правового регулювання, яким зумовлюється юридична особливість певної галузі. Наприклад, В.В. Богущкий вважає, що адміністративно-правовий режим є поєднанням адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [12, с. 282].

Отже, регулювання суспільних відносин у сфері поводження побутових відходів неможливе без правового режиму, на який впливають вимоги, встановлені нормативно-правовими актами щодо збирання, видалення, розміщення, зберігання, перероблення, утилізації, захоронення, вивезення відходів.

Очевидно, що суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами містять широкий комплекс правових, організаційних та економічних засобів, які спрямовані на зменшення обсягів утворення відходів, вжиття ефективних заходів щодо утилізації, знешкодження або розміщення, видалення, перевезення відходів, де правовий режим можна розглядати як особливий порядок правового регулювання, який складається у цій сфері.

Джерелами, які містять адміністративно-правові норми у сфері ППВ, також є і підзаконні акти, зокрема постанови КМУ. Наприклад, це відповідні положення про міністерства та інші органи державного управління, а також ті, які уповноважують органи виконавчої влади на реалізацію адміністративно-юрисдикційних повноважень, окремі відомчі акти міністерств та інших органів виконавчої влади.

Одним із дієвих адміністративно-правових засобів державного впливу є надання дозволів на здійснення операцій. Проте побутові відходи не входять до переліку небезпечних. Тому діяльність зі збору, переробки та захоронення твердих побутових відходів не ліцензується. Враховуючи, що законодавством Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, не надані повноваження щодо ліцензування діяльності із захоронення та перероблення ТПВ, у зв'язку з чим цей орган не здійснює ліцензування, ліцензійного контролю та встановлення тарифів на зазначені послуги, застосування методики формування тарифів та надання роз'яснень щодо порядку затвердження тарифів на послуги із захоронення та перероблен-

ня ТПВ, дерегуляція діяльності в частині позбавлення ліцензійних вимог щодо перевезення ТПВ є помилковою, оскільки основними чинниками, що сприяють посиленню негативних тенденцій у сфері поводження з ТПВ, є відсутність організації належного контролю за перевезенням, розміщенням ТПВ і використанням полігонів та сміттєзвалищ, при цьому, за даними обласних державних адміністрацій, тільки за 2015 рік не доїхало до місць захоронення 424,2 тис. м3 сміття [13].

Вважаємо, що перевезення побутових відходів повинно здійснюватися суб'єктами господарювання, які мають ліцензію та спеціально обладнаний транспортний засіб.

До адміністративно-правових засобів державного впливу на поводження з побутовими відходами належить стандартизація. Державна стандартизація проводиться для встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Постановою КМУ затверджений Порядок ведення державного обліку та паспортизації відходів, який встановлює єдині правила ведення державного обліку та паспортизації відходів, дія яких поширюється на підприємства, установи, організації всіх форм власності, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана з утворенням відходів [14].

Державний облік та паспортизації відходів здійснюється відповідно до Державного класифікатора управлінської документації ДК 010-98 [15], який є складником державної системи класифікації і кодування техніко-економічної та соціальної інформації. Недоліком ДКУД є те, що поза межами контролю залишилися громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана з утворенням відходів та їх здійсненням. Так, згідно зі ст. 10 ДКУД контроль за веденням первинного обліку відходів та за їх паспортизацією здійснюється Держекоінспекцією та її територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері поводження з відходами відповідно до їх компетенції, але це стосується підприємств, тобто юридичних осіб, проте не стосується громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, що є недоліком адміністративно-правового регулювання.

Висновки. Наведене дає підстави визнати, що правове регулювання відносин у сфері поводження з побутовими відходами здійснюється за допомогою різних норм права, серед яких одну із провідних ролей відіграють норми адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, об'єкти адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами та діяльність суб'єктів у цій сфері.

Зважаючи на необхідність удосконалення Державного класифікатора управлінської документації ДК 010-98, вважаємо доцільним запропонувати внести зміни в ст. 10 «Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів», яку викласти у такій редакції: «Контроль за веденням первинного обліку відходів та за їх паспортизацією підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана з утворенням відходів, здійснюється Держекоінспекцією та її територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у галузі поводження з відходами відповідно до їх компетенції».

Список використаних джерел:

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України/ В.К. Колпаков. – Підручник. – 3-є вид., стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
2. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія/ О.П. Світличний. – Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.
3. Коломоєць Т.О. Методичний посібник з курсу «Адміністративне право України» для студентів юридичного факультету / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗДУ, 2001. – 207 с.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – Підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Адміністративне право України: Підручник/ Т.О. Коломоєць, Н.О. Армаш та та ін.; За загл. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 362 с.
7. Алфьоров С.М., Вашенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
8. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України № 808 від 28 серпня 2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon 5.rada.gov.ua/laws/show/808-2013](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808-2013)

9. Оскірко А.О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами: дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07/ А.О. Оскірко. – НУБіП України, Київ, 2015. – 217 с.

10. Про відходи: Закон України від 6 липня 2012 р. //Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 31. – Ст. 361.

11. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2008. – 720 с.

12. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

13. Інформація щодо проведеного моніторингу та аналізу ситуації на ринках поводження з побутовими відходами, їх перероблення та захоронення за 2015 рік // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nerc.gov.ua/data/filearch//monitoring_NKREKP_vidhody-2015.pdf

14. Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів: постановою Кабінету Міністрів України № 2034 від 1 листопада 1999 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2034-99

15. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98: наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації № 1024 від 31 грудня 1998 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vobu.com.ua/img/custom/Classifier/4/file_ukr.pdf

УДК 351.746.2: 35

ГАЛУНЬКО В.М.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ» ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО

У статті розглядаються проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності слідчого. Проаналізовано та визначено основне поняття «адміністративно-правового забезпечення діяльності слідчого» і зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, слідча діяльність, слідчий.

В статье рассматриваются проблемы административно-правового обеспечения деятельности следователя. Проанализировано и определено основное понятие «административно-правового обеспечения» деятельности следователя и сделаны соответствующие выводы.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, следственная деятельность, следователь.

The article deals with the problems of administrative and legal support of the investigator. Analyzed and defined the basic concept of administrative and legal support of the investigator and the correct conclusions.

Key words: administrative and legal support, investigative activities, investigator.

Вступ. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства, головним напрямом якого є охорона прав і свобод людини та громадянина, їх інтересів, яка здійснюється шляхом протидії злочинності, побудова в Україні правової соціальної держави вимагає переосмислення наявних форм і методів управління апаратом досудового слідства всієї правоохоронної системи України, раціоналізації службово-трудової діяльності слідчих. Ці завдання вирішуються у межах наукової організації праці, яка є невід'ємним складником управління, і від їх вирішення залежить ставлення до України у міжнародному співтоваристві, рівень злочинності, додержання прав, свобод і інтересів учасників суспільних відносин.

© ГАЛУНЬКО В.М. – кандидат юридичних наук, доцент, проректор з матеріально-технічного розвитку та інфраструктури (Херсонський державний університет)