

УДК 349.6

В. А. Зуєв, кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ АКСІОЛОГІЧНИХ, МЕТОДОЛОГІЧНИХ ТА РАМКОВИХ ЗАСАД ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Розглянуто проблеми формування аксіологічних, методологічних та рамкових засад прав громадян у сфері поводження з відходами. Формується висновок про те, що сучасне законодавство про відходи в частині встановлення прав та обов'язків громадян у цій сфері представлено, насамперед, нормами екологічного законодавства. При цьому доводиться необхідність розширення підходів щодо обсягу та меж прав громадян у сфері поводження з відходами у напрямку їх розширення, дивергенції норм різних галузей права для забезпечення комплексного нормативного регулювання. Обґрунтовується, що питання закріплення прав громадян як споживачів послуг, на яких впливає діяльність окремих осіб та суб'єктів господарювання, що їх надають, мають знайти своє відображення в законодавстві про відходи в якості самостійної та важливої групи прав.

Ключові слова: відходи; поводження з відходами; екологічні права громадян; права споживачів; охорона довкілля.

In the article it was considered the problems of forming of axiological, methodological and framework principles of human rights in the field of waste management. It was formulated the conclusion that the current legislation on waste in terms of the rights and responsibilities of citizens in this area is presented primarily by environmental law norms. It is proved the necessity of expansion of approaches in the scope and limits of human rights in the field of waste management in the direction of their expansion, divergence of rules of various branches of law for providing of comprehensive regulation. It is substantiated that the issue of securing the rights of citizens as consumers of services, which are affected by the activities of individuals and entities that provide them should be reflected in the legislation on waste as an independent and important group of rights.

Key words: waste; waste management; environmental rights; consumer rights; environment protection.

Постановка проблеми. Закріплення в Конституції України [1] базових екологічних прав громадян ознаменувало новий етап розвитку підходів щодо їх змісту та нормативного закріплення, в тому числі й щодо їх перманентного розширення, що є наслідком розвитку сучасних світоглядних концепцій, еволюції національної правової системи, лібералізації соціально-економічних відносин тощо. Природно, ці тенденції знаходять своє логічне відображення і в галузевому законодавстві. Так, Законом України

© В. А. Зуєв, 2016

“Про відходи” у ст. 14 визначено такі права громадян України, іноземців та осіб без громадянства у сфері поводження з відходами: а) безпечні для їх життя та здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами; б) одержання в установленому порядку повної та достовірної інформації про безпеку об'єктів поводження з відходами як тих, що експлуатуються, так і тих, будівництво яких планується; в) відвідування в установленому порядку спеціально відведених місць чи об'єктів поводження з відходами; г) участь в обговоренні питань, пов'язаних із розміщенням, проектуванням, спорудженням та експлуатацією об'єктів поводження з відходами; д) екологічне страхування відповідно до законодавства України; е) відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок порушення законодавства про відходи [2].

Зазначимо, що названа стаття, регулюючи надзвичайно важливі питання в сфері поводження з відходами, не є досконалою й може бути обґрунтовано піддана критиці. Так, слід зауважити, якщо тлумачити норми цієї статті буквально, то помітні дві особливості: по-перше, перелік прав, визначених цією статтею, фактично вичерпний і не підлягає розширеному тлумаченню, по-друге, зазначені права фактично належать до екологічних прав людини, не враховуючи дуалістичної природи самого закону, спрямованого на регулювання не лише екологічних, але й господарських відносин, що виникають у процесі поводження з відходами.

Стосовно обмеженості прав громадян у сфері поводження з відходами, то вважаємо, що цей недолік хоча по суті є формальним, але в цілому має велике методологічне значення, а також негативні наслідки для цілісного сприйняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає можливість констатувати, що питання формування та реалізації екологічних прав громадян були об'єктом як комплексних, так і фрагментарних досліджень значного кола авторів. Зокрема, слід відмітити у цій сфері праці Г. В. Анісімової, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, С. М. Кравченко, М. В. Краснової, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників. Про важливість та аксіологічно-методологічне значення цієї проблеми свідчить і те, що виділення теми, присвяченої окремому й детальному розгляду питань екологічних прав громадян, традиційне, навіть аксіоматичне для всіх підручників з курсу дисципліни “Екологічне право”. Водночас унаслідок об'єктивних факторів, серед яких, у першу чергу, – відносна новизна тематики поводження з відходами для екологічного права, а також тривалі процеси пошуку її оптимального місця в системі юридичних наук, наявні дослідження перебувають переважно в фарватері загальних для екологічного права досліджень, без урахування їх специфіки. Таке становище ускладнюється тим, що поводження з відходами – це різновид господарської діяльності, а в господарському праві концепція прав громадян фактично не розглядається, обмежуючись правом на здійснення підприємницької діяльності та установленням засад обмеження монополізму й забезпечення конкуренції.

Зазначена стаття є продовженням і частково ґрунтується на раніше опублікованих автором публікаціях у цій сфері, зокрема “Організаційно-правові проблеми забезпечення участі громадськості в процесі прийняття рішень про розміщення відходів” [3] та “Правовий аналіз прав громадян у сфері поводження з відходами в контексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і діяльності Європейського суду з прав людини щодо її реалізації” [4].

З урахуванням вищевикладеного **основною метою статті** є компілятивний аналіз методологічних підходів щодо сутності та змісту прав громадян у сфері поводження з відходами, визначення їх внутрішнього наповнення та змісту, а також їх міжгалузевого

та міждисциплінарного характеру з урахуванням сучасних ціннісних підходів, взаємопроникнення галузей права та формування загальної концепції таких прав.

Виклад основного матеріалу. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, встановлюючи перелік екологічних прав, вказує: “Законами України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян” (ч. 2 ст. 9) [5]. Подібні ж конструкції містяться й у самій Конституції України: “Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними” (ч. 1 ст. 22). Таким чином, становище, за якого перелік прав, закріплений Законом України “Про відходи”, є вичерпним, – не відповідає сучасним стандартам, що сформувались у теорії права, конституційному, екологічному та інших галузях права.

Водночас зазначимо, що й сам Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” не досконалий щодо формування конструкції закріплення екологічних прав людини. Насамперед це пов’язано із тими змінами, які були внесені до нього у зв’язку з прийняттям 16 жовтня 2012 р. Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні” [6]. Зокрема, відповідно до цього Закону ч. 2 ст. 9 було змінено й замість раніше закріпленої норми, що: “Законодавством України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян республіки”, встановлено: “Законами України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян”.

Зазначена заміна має не просто лінгвістичний характер, а значно скорочує обсяг екологічних прав громадян. Досить згадати рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміна “законодавство”, у якій суд вирішив: “Термін “законодавство”, що вживається у ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України” [7].

Підтвердження розширеного сприйняття сфери закріплення прав громадян можна знайти також у ч. 1 ст. 57 Конституції України, якою визначено: “Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом”. У такий спосіб і текстуальний аналіз Основного закону держави дозволяє зробити висновок про те, що права громадян можуть бути визначені не лише законами, але й іншими нормативно-правовими актами як міжнародного, так і національного рівня.

Отже, замінивши термін “законодавство” на інший термін “закон”, Верховна Рада України фактично обмежила та скоротила перелік нормативно-правових актів, якими можуть бути визначені екологічні права громадян, що є неприпустимим як з огляду на вимоги ч. 3 ст. 22 Конституції України (“При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод”), так і з огляду на загальні тенденції щодо розширення прав громадян та їх гарантій, лібералізацію та соціалізацію законодавства, трансформацію ціннісних підходів.

Щодо законодавчої техніки вбачається зайвою і деталізація в Законі України “Про відходи” суб’єктного складу цієї статті. Так, ст. 14 визначає права громадян

України, іноземців та осіб без громадянства у сфері поводження з відходами. За своїм змістом цей обсяг прав громадян України та громадян (підданих) інших держав або осіб без громадянства не відрізняється, а є ідентичним. Вбачається, що всі ці особливості мають знайти адекватне відображення в процесі вдосконалення законодавства про відходи в частині, що стосується нормативного закріплення прав громадян.

Також слід зазначити, що конституційні рамки регулювання прав громадян у сфері поводження з відходами не повинні обмежуватись лише екологічними правами, але й мати ширшу сферу охоплення, в тому числі за рахунок включення до них прав громадян як споживачів послуг, що надаються в цій сфері. На жаль, господарсько-правове регулювання цих відносин вочевидь не достатнє й має набути подальшого розвитку. В. С. Щербина в своїй монографії “Суб’єкти господарського права” обмежує його суб’єктний склад, не згадуючи громадян як його учасників узагалі, а щодо споживачів формулює таку позицію: “із назви та змісту ст. 20 ГК виключити слова “споживач” та “споживачів”, захист прав та інтересів яких, на нашу думку, має здійснюватися відповідно до положень Цивільного кодексу. Як один із аргументів на користь цієї пропозиції зазначимо, що норми Конституції України стосовно захисту державою прав суб’єктів господарювання і споживачів, уміщені не лише в різних статтях (відповідно до ст. 13 і 42), але й у різних розділах Конституції, причому ст. 42 міститься у Розділі II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина», в якому, як зазначив Конституційний Суд України, закріплені конституційні права, свободи і обов’язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. Про це свідчить як назва цього розділу, так і системний аналіз змісту його статей і ч. 2 ст. 3 Конституції України” [8, 23].

Становище, що склалось, найкраще відображує позиція, висловлена С. В. Шклярком, який, цитуючи думку О. П. Підцерковного про те, що “у рамках господарського права громадяни-споживачі наділяються лише правами із захисту від неправомірної поведінки суб’єктів господарювання (ст. 20 ГК України). Такий захист має загальногосподарський характер, ґрунтується на праві споживачів вимагати від суб’єктів господарювання дотримання правил здійснення господарської діяльності (дотримання правил побутового обслуговування населення, правил оформлення розрахункових операцій, правил реклами тощо)”, діходить такого висновку: “У цьому контексті споживачі виступають, так би мовити, “третьою особою”, добре відомою для господарського процесу, де участь третіх осіб громадян не призводить до зміни господарського характеру спору, останній розглядається господарськими судами України [9, 32].

Отже, визнаючи залучення громадян до участі в господарських відносинах, принаймні як споживачів, дослідники залишають їм побічний, вторинний статус. Але в такому випадку суб’єктивне сприйняття та бажання закріпити status quo щодо визначення предмета регулювання в системі юридичних наук, відмежувати цивільні та господарські відносини за суб’єктним складом суперечить об’єктивному стану речей та кінцевій меті господарсько-правового регулювання, визначеній у ч. 1 ст. 5 Господарського кодексу України, – забезпечення правового господарського порядку, який формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб’єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [10].

Таким чином, говорячи про Україну як соціальну та правову державу, а також про відповідальність держави перед людиною, навряд чи можна ігнорувати громадян як суб'єктів цих відносин, які залучені в господарські відносини, передусім як споживачі товарів, робіт і послуг, що виробляються/надаються в процесі їх здійснення. Подібну позицію висловлює також О. В. Безух, зазначаючи: “Господарська діяльність без споживача – фізичної особи – просто неможлива, оскільки вона не є абстрактною, законодавство чи ділова практика не передбачають поділ покупців на фізичних і юридичних осіб окремо. Фактичне виключення фізичної особи – споживача з кола суб'єктів господарських відносин створює білу пляму у кодифікації цих відносин та не відповідає дійсним відносинам” [11, 61].

Водночас слід зазначити, що певна правова дифузія пов'язана із взаємопроникненням правових норм для досягнення певної мети. Неможливість реалізувати цілі в межах однієї сфери правового регулювання, необхідність забезпечення комплексного правового регулювання є значним поштовхом для розвитку правової думки та ефективності правового регулювання. У зв'язку із цим у межах такого комплексного регулювання відбувається конвергенція методологічних та ціннісних підходів, що потенційно збагачує правовий інструментарій галузевих наук. Реалізація цього положення стосовно права поведження з відходами, поєднання підходів, що реалізуються як в екологічному, так і в господарському праві, приводить до розширення сфери охоплення тих чи інших відносин. Поєднання концепції екологічних прав громадян, а також необхідність забезпечення прав споживачів в умовах здійснення одного виду діяльності дозволяє вивести на новий рівень ці відносини, розширити їх, тлумачити термін “споживач” з позицій більш високого рівня в системі соціальних цінностей, а саме – з позицій прав громадянина.

Повертаючись до змісту прав споживачів у сфері поведження з відходами, зазначимо, що Законом України “Про захист прав споживачів” у п. 22 ст. 1 визначено: “...споживач – фізична особа, яка придбаває, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника” [12].

При цьому Конституційний Суд України, розглядаючи справу про споживчі кредити, сформував правову позицію про те, що “державою сприяє забезпеченню споживання населенням якісних товарів (робіт, послуг), зростанню добробуту громадян та загальному рівню довіри в суспільстві. Проте споживачеві, як правило, об'єктивно бракує знань, необхідних для правильного вибору товарів (робіт, послуг) із запропонованих на ринку, а також для оцінки договорів щодо їх придбання, які нерідко мають вигляд формуляра або іншу стандартну форму (ч. 1 ст. 634 Кодексу)” [13]. Зважаючи на це, на думку суду, діяльність держави має бути спрямована на особливий захист більш слабого суб'єкта економічних відносин для забезпечення фактичної, а не формальної рівності сторін у цивільно-правових відносинах шляхом визначення особливостей договірних правовідносин, обмеження дії принципу свободи цивільного договору, що досягається встановленням особливого порядку укладення договорів, їх оспорювання, контролю за змістом і розподілу відповідальності між сторонами договору тощо.

Отже, цілком логічним мало б стати нормативне закріплення основних засад або параметрів послуг, які надаються споживачам з метою гарантування попередження будь-яких форм зловживання необізнаністю, неоднозначністю тлумачення та можливостями ухилення від належного рівня надання послуг, а також компенсації завданої

шкоди тощо. Однак у законодавстві таких гарантій немає. Так, Закон України “Про житлово-комунальні послуги” (далі – Закон) встановлює, що “комунальні послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газом та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством” [14]. Крім того, у ст. 20 цього Закону подано широкий перелік прав споживачів комунальних послуг, у тому числі й право на зменшення розміру плати за надані послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі, зниження їх якості в порядку, визначеному договором або законодавством, а також отримання від виконавця компенсації в розмірі, визначеному договором, рішенням суду або законодавством, за перевищення нормативних термінів на проведення аварійно-відновлювальних робіт.

Реалізувати ж ці норми у сфері поводження з відходами фактично неможливо, оскільки законодавець зазначені питання не встановлює, а договір формується виконавцем послуг, який фактично займає монопольне становище на тій чи іншій території. При цьому Кабінетом Міністрів України затверджено “Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення” та “Типовий договір про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення” [15], що виступає певною мірою гарантією встановлення як параметрів здійснення цієї діяльності, так і умов договору, які забезпечують захист прав споживачів. Питання ж організованого вивезення побутових відходів у частині формування тарифів, умов його здійснення, відповідальності тощо залишилися поза сферою нормативного регулювання, що дає можливість для зловживання з боку виконавців та органів місцевого самоврядування, на які покладаються обов’язки щодо їх визначення.

Зважаючи на вищевикладене, вбачається доцільним доповнити перелік прав громадян у сфері поводження з відходами правом на участь в обговоренні питань, пов’язаних із визначенням умов, порядку надання послуг щодо організації вивезення побутових відходів на місцевому рівні, а також формування обґрунтованих тарифів на ці послуги.

Крім того, громадяни повинні мати право на повну та достовірну інформацію щодо обсягу й порядку надання послуг, а також про заходи, що здійснюються з метою зменшення кількості послуг, зміни структури відходів та забезпечення санітарного очищення територій.

Вважаємо, що реалізація зазначених прав ширша ніж реалізація просто прав споживачів, оскільки покликана забезпечити широке коло зацікавлених осіб належною якістю як самих послуг, так і формування ефективної та справедливої системи господарювання у цій сфері.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз дає можливість сформулювати такі висновки:

1. Сучасне законодавство про відходи в частині встановлення прав та обов’язків громадян у цій сфері представлене нормами екологічного законодавства, що являють собою реалізацію сформованих і напрацьованих позицій із забезпечення екологічних прав громадян. В цілому вони відповідають актуальним правовим тенденціям. Проте

окремі елементи законодавства потребують свого корегування з метою розширення кола цих відносин, приведення їх у відповідність до світових стандартів, міжнародних зобов'язань України, а також національного законодавства у сфері забезпечення прав людини та громадянина.

2. У сфері поведження з відходами питання закріплення прав громадян (право на отримання послуг належної якості, право на інформацію про порядок поведження з відходами, забезпечення тривалого терміну використання продукції та її життєвого циклу, доступності відповідної інфраструктури й послуг тощо) як споживачів послуг, на яких впливає діяльність окремих осіб і суб'єктів господарювання, які їх надають, повинні знайти своє відображення в тексті Закону України "Про відходи" як самостійної та важливої групи прав.

3. Розвиток методологічних, аксіологічних підходів щодо обсягу та меж прав громадян у сфері поведження з відходами відбувається у напрямі їх розширення, дивергенції норм різних галузей права для забезпечення комплексного нормативного регулювання, досягнення двоєдиної мети правового регулювання, а саме: забезпечення попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище, життя та здоров'я населення, а також установлення параметрів здійснення господарської діяльності в цій сфері. При цьому така дивергенція передбачає розширення обсягу прав громадян, що є невід'ємною складовою та особливістю формування громадянського суспільства в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 483.
3. Зуєв В. А. Організаційно-правові проблеми забезпечення участі громадськості в процесі прийняття рішень про розміщення відходів / В. А. Зуєв // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : "Право". – 2010. – № 934. – С. 178–181.
4. Зуєв В. А. Правовий аналіз прав громадян у сфері поведження з відходами в контексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і діяльності Європейського суду з прав людини щодо її реалізації / В. А. Зуєв // Вісник Академії митної служби України. Серія : "Право". – 2013. – № 2 (11). – С. 68–72.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України від 16.10.2012 р. № 5456-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3591.
7. Справа про тлумачення терміна "законодавство" : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.
8. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права : монографія / В. С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.

9. Шкляр С. В. Захист прав та інтересів суб'єктів господарювання у правовідносинах з органами Антимонопольного комітету України : монографія / С. В. Шкляр. – К. : Юстініан, 2015. – 195 с.

10. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

11. Безух О. Проблеми захисту прав споживачів при спотворенні конкуренції / Олександр Безух // Українське комерційне право. – 2007. – № 8. – С. 56–61.

12. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30 (23.07.91). – Ст. 379.

13. Справа про захист прав споживачів кредитних послуг : Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України “Про захист прав споживачів” у взаємозв’язку з положеннями ч. 4 ст. 42 Конституції України від 10.11.2011 р. № 15-рп/2011 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 1.

14. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

15. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 30. – Ст. 1811.