

УДК 342.9:502.3/4

ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

**А.О. ОСКІРКО, аспірантка,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті досліджуються теоретичні та практичні питання, пов'язані з адміністративно-правовою охороною у сфері поводження з відходами.

Адміністративно-правова охорона, природоохоронне законодавство, поводження з відходами, адміністративна відповідальність.

Питання дотримання вимог природоохоронного законодавства у сфері поводження з відходами є одним із пріоритетних. Проте сьогодні в державі не забезпечується повне збирання, максимально можлива утилізація, своєчасне знешкодження та видалення відходів, внаслідок чого відбувається їх накопичення, що завдає шкоди довкіллю та здоров'ю людини.

Існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Як зазначається в Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України від 18 липня 1995 р. [1], забезпечення екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства є однією із основ національної безпеки.

З часу прийняття Концепції минуло майже 18 років, але проблемні питання, пов'язані із забезпеченням екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності людини, так і залишаються невирішеними. Незважаючи на те, що Постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» від 6 жовтня 2005 р. [2] роботу Кабінету Міністрів України щодо забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері поводження з відходами, удосконалення нормативно-правової бази організаційно-економічного механізму стимулювання господарської діяльності у сфері поводження з відходами як вторинними матеріальними ресурсами, державного управління в організації збору та переробки відходів і використання їх як вторинних матеріальних ресурсів було визнано незадовільною.

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент С.В. Слюсаренко

Метою цієї статті є висвітлення теоретичних та практичних питань адміністративно-правової охорони у сфері поводження з відходами.

Питання правової охорони у сфері поводження з відходами розглядали своїх працях науковці різних галузей права, зокрема: В.І. Бабенко, М.В. Руденко, М.І. Малишко, Н.Р. Малишева, В.В. Костицький, М.В. Краснова, С.В. Кузнецова, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте питання адміністративно-правової охорони у сфері поводження з відходами є малодослідженими, що й обумовлює актуальність дослідження.

У загальних положеннях стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. [3] зазначається, що антропогенне і техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу.

Проблемні питання у сфері поводження з відходами є надзвичайно гострими і все більше турбують суспільство. Саме про це йшлося на міжвідомчій нараді у Генеральній прокуратурі України, яка відбулася 17 грудня 2012 року. Серед широкого загалу проблемних питань на нараді зазначалося, що тільки за результатами проведених прокурорами поточного року перевірок до суду направлено 79 кримінальних справ, до відповідальності притягнуто 3,8 тисячі посадових осіб, з яких майже половина – органів державного контролю. Відшкодовано 8,4 млн грн, у тому числі 6,8 млн грн до бюджету. Пред'явлено 112 позовів про відшкодування 32,5 млн грн, з яких 52 задоволено на суму 12,5 млн грн [4].

Сукупність відносин у сфері поводження з відходами полягає в тому, що вони здійснюються з метою забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги. Відвернення негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України є обов'язком держави та охоплює широке коло відносин, де адміністративне право, як профільююча галузь, разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи.

Однією із першочергових екологічних проблем України у сфері поводження з відходами є недотримання фізичними та юридичними особами природоохоронного законодавства. Слід наголосити, що норми адміністративної відповідальності, разом із відносинами публічного управління, адміністративних послуг і адміністративного судочинства, утворюючи предмет адміністративного права, відіграють провідну роль.

Поводження з відходами пов'язано з гарантуванням державою екологічної безпеки, що забезпечується комплексом взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів. При здійсненні державного управління у сфері поводження з відходами органи виконавчої влади можуть застосовувати широке коло різноманітних адміністративно-правових засобів державного впливу. Зокрема, серед таких заходів слід виокремити : дозволи на використання спеціальних природних ресурсів; дозвіл на розміщення відходів; надання

висновків екологічної експертизи; державний контроль; обмеження або припинення діяльності господарюючих суб'єктів; застосування адміністративної відповідальності.

Серед проблемних питань у сфері поводження з відходами розглянемо найбільш важливі із них. Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 функції видачі дозволів на розміщення небезпечних відходів та погодження проектів лімітів на утворення й розміщення небезпечних відходів віднесено до повноважень Мінприроди України [5].

З часу набрання чинності постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів» від 11 квітня 2012 р. № 289 [6] ситуація у сфері поводження з відходами не полегшили процедуру отримання дозволу, а, навпаки, ускладнили її.

Згідно п. 1 Порядку розгляд заяв, проектів лімітів на утворення та розміщення небезпечних відходів, погодження таких проектів лімітів, видачу дозволів на розміщення небезпечних відходів здійснює Мінприроди України.

Питання полягає у тому, що суб'єкти господарювання, які знаходяться в інших регіонах, повинні мати замість одного два дозволи на розміщення небезпечних відходів, один з яких слід отримувати в обласному Держуправлінні, а другий – в Мінприроди України.

З метою покращення видачів дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами та погодження проектів лімітів на утворення й розміщення небезпечних відходів безпосередньо Мінприроди України, необхідно залишити ці повноваження за органами Держекоінспекції на місцях. Також Постановою не визначено рівень компетенції між обласними та районними державними адміністраціями.

Процедура отримання дозволу на розміщення небезпечних відходів дуже ускладнюється тим, що його видає Мінприроди України. Водночас виникає питання, як бути окремим суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність у віддаленому селищі і використовують одну чи/або декілька люмінесцентних ламп. Доведеться виїздити на певний час у відрядження до Києва за дозволом, хоча цей дозвіл ні до чого їх не зобов'язує, є необхідність тільки в його наявності. У свою чергу, відсутність дозвільного документа призводить до адміністративних санкцій з боку контролюючих органів, що може зумовити зупинення діяльності підприємства або підприємницької діяльності.

На нашу думку не зрозуміло є доцільність припису в п. 20 Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1218, відповідно до якого відповідальність за правильність визначення нормативів утворення відходів, визначення лімітів утворення та розміщення відходів, несвоєчасне затвердження або

не затвердження лімітів утворення та розміщення відходів несе власник відходів [7]. Оскільки не вказано вид юридичної відповідальності, до того ж, чинний КУпАП не передбачає адміністративну відповідальність за вчинені дії. На нашу думку така відповідальність повинна бути передбачена в КУпАП.

З метою усунення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері поводження з відходами вважаємо за доцільне внести пропозицію про внесення до КУпАП ст. 82-9 «Порушення правил визначення нормативів утворення відходів, визначення лімітів утворення та розміщення відходів, несвоєчасне затвердження або не затвердження лімітів утворення та розміщення відходів», яка передбачає накладання штрафу на громадян від двадцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Окрім того, якщо відповідний документ дозвільного характеру не отримано, дану інформацію буде направлено до Державної екологічної інспекції для вжиття заходів згідно з вимогами природоохоронного законодавства.

Роль адміністративної відповідальності в боротьбі з правопорушеннями у сфері поводження з відходами постійно зростає. Про це свідчать останні зміни, які були внесені до КУпАП. Так, Законом України від 2 жовтня 2012 р. КУпАП доповнено ст. 82-8 «Захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів» [8].

У ст. 9 КУпАП міститься поняття адміністративного правопорушення. У ст. 24 КУпАП наводиться система адміністративних стягнень, які містять різні за характером і правовими наслідками санкції, що дає змогу при адміністративному порушенні у сфері поводження з відходами враховувати при призначенні стягнення як особливості вчинення проступку, так і особистість правопорушника.

Однією з домінуючих особливостей адміністративної відповідальності в галузі охорони довкілля є те, що вона застосовується органами виконавчої влади – як такими, які належать до системи виконавчої влади, так і такими, що є органами виконавчої влади тільки функціонально – у процесі реалізації ними функцій державного управління. Власне, саме тому ця відповідальність і має назву «адміністративна», що вона реалізується адміністративними органами і в адміністративному порядку [9, с. 133].

Усі ці відносини є складовими суспільних відносин, що виникають з метою реалізації і захисту прав громадян в екологічній сфері, і пов'язані з діяльністю органів публічної влади та внутрішньо-організаційною діяльністю як державних органів, підприємств, установ, організацій, та відправлення іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади та здійснення правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Вищевикладені суспільні відносини охоплюють предмет адміністративного права. Як зазначає Ю.П. Битяк, адміністративне право як профільюючу галузь, разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи [10, с. 26].

Їх суть полягає у тому, що це відносини, які врегульовані нормами права, і їх учасники наділяються взаємними правами та обов'язками. Правові відносини становлять соціальний зв'язок; є наслідком свідомої вольової діяльності; виникають, припиняються або змінюються, як правило, на основі норм права; вони мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємного зв'язку між конкретними суб'єктами через їх права, обов'язки і відповідальність; охороняються державою і забезпечуються заходами державного впливу [11, с. 345–347].

Таким чином, характер взаємозв'язків держави і механізмів правового регулювання відносин у певній сфері обумовлений нерозривним зв'язком між державою і правом, оскільки саме держава як апарат політичної влади здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність [12, с. 221].

Саме суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища пов'язані з адміністративними правопорушеннями у сфері поводження з відходами і регулюються чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення, які включені до глави 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» КУпАП.

З огляду на предмет нашого дослідження до проступків у сфері поводження з відходами ми відносимо адміністративні правопорушення передбачені КУпАП, зокрема: «Порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення» (ст. 82); «Порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів» (ст. 82-1); «Виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації» (ст. 82-2); «Приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними» (ст. 82-3); «Змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу» (ст. 82-4); «Порушення правил передачі відходів» (ст. 82-5); «Порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів» (ст. 82-6); «Порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму» (ст. 82-7);

«Захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів» (ст. 82-8) [13].

Паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться в законодавчих міжгалузевих актах, наприклад у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст. 46, 47) [14].

Нормативною основою адміністративної відповідальності є також закони, норми яких не включені до КУпАП, проте в яких прописані правопорушення у сфері поводження з відходами. Це Закони України : «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68, 70) [15]; «Про відходи» (ст. 42) [16]; «Про поводження з радіоактивними відходами» (ст. 29) [17].

Аналіз нормативно-правового регулювання у сфері поводження з відходами дає підстави зазначити, що до проступків у сфері поводження з відходами відносяться ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-7, 82-8 КУпАП. Окрім того, паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, які містяться в законодавчих актах, зокрема в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання визначено поняття «адміністративно-правової охорони відносин у сфері поводження з відходами», під якими запропоновано розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виражаються у конкретному зв'язку між уповноваженими та зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних прав, обов'язків, які здійснюються в особливому правовому режимі з метою пріоритетного захисту навколишнього природного середовища та здоров'я людини.

Список літератури:

1. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Закон України від 18 липня 1995 р. // Відомості Верховної Ради –1997. – №10. – Ст. 85.

2. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення : Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://waste.ua/law/postanova_061005-2967.html.

3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.komitet-k.org.ua/node/5193>

5. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13433.html>

6. Про внесення змін до Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів : Постанова Кабінету Міністрів

України від 11 квітня 2012 р. № 289 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/tt2002>

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами : Закон України від 2 жовтня 2012 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

8. Коваленко Л. П. Сутність адміністративної відповідальності у сфері охорони довкілля / Л.П. Коваленко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 102. – С. 130–136.

9. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підруч.] / О.Ф Скакун. – Х. : Консул, 2001. – 656 с.

11. Марчук В. М. Нариси з теорії права : навч. посіб. / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. № 51. – Ст. 1122.

13. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218

14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

15. Про відходи : Закон України від 30 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

16. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 198.

В статье исследуются теоретические и практические вопросы связанные с административно-правовой охраной в сфере обращения с отходами.

Административно-правовая охрана, природоохранное законодательство, обращение с отходами, административная ответственность.

The theoretical and practical questions of administrative legal protection in the sphere of dealing with waste are researched in the article.

Administrative legal protection, environmental protection legislation, dealing with waste, administrative responsibility.