

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



ГАВРИЛЮК ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 342.9:349.6

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З
ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ**

12.00.07. – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Світличний Олександр Петрович,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,
професор кафедри цивільного та господарського права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Берlach Наталія Анатоліївна,

Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України,
провідний науковий співробітник 1-го науково-дослідного відділу науково-
дослідної лабораторії проблем правового та організаційного забезпечення діяльності
Міністерства

кандидат юридичних наук,

Мачуська Ірина Борисівна,

«Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,

доцент кафедри цивільного та трудового права

Захист відбудеться «04» жовтня 2017 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за
адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту
публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «23» серпня 2017 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Одним з найважливіших чинників екологічної безпеки є належне поводження з побутовими відходами. Проблеми адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами мають значне теоретичне та практичне значення та набувають все більшої актуальності. Протягом тривалого часу Україна вирішує питання належного поводження з побутовими відходами. Кількість продукованих людиною відходів досягла геологічних масштабів. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон України) на полігонах та сміттєзвалищах захоронено 81,47 % твердих побутових відходів (далі – ТПВ), перероблено близько 5,1 % від загального обсягу вивезених ТПВ, при цьому більшість із 1976 полігонів та звалищ не відповідають державним будівельним нормам, санітарно-епідеміологічним вимогам, є стихійними та екологічно небезпечними.

Екологічна криза, що охопила нашу країну, ставить своїм завданням досягнення екологічної безпеки та охорони довкілля. Важлива роль у досягненні цієї глобальної мети людства відводиться адміністративно-правовому регулюванню. Для успішної природоохоронної діяльності держави потрібні не лише відповідні соціально-економічні передумови, але й встановлення відповідних адміністративно-правових засобів, правил та вимог у сфері поводження з побутовими відходами, виконання своїх обов'язків не тільки громадянами, але й суб'єктами владних повноважень.

Зазначені передумови висувають на передній план нагальну потребу поглибленого дослідження адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу проблематику аналізували у своїх працях Н. Максименцева, яка розглядала питання правового забезпечення поводження з небезпечними відходами, М. Федунь здійснила дослідження правового регулювання поводження з відходами в рамках Європейського Союзу, Ю. Юрескул досліджувала питання правового регулювання поводження з побутовими відходами та А. Оскірко, яка здійснила дослідження адміністративної відповідальності у сфері поводження з відходами. На відміну від зазначених вчених, предметом нашого дослідження є адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами як взаємопов'язана система способів впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами.

Окремі питання аналізованої нами проблематики та теоретичних засад адміністративного права щодо адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами досліджували вчені-юристи В. Авер'янов, В. Андрейцев, В. Бевзенко, Н. Берлач, Л. Василенко, В. Галунько, А. Гетьман, Е. Демський, П. Діхтієвський, С. Додін, Р. Калюжний, Н. Кобецька, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Костицький, В. Курило, Н. Малишева, І. Мачуська, К. Рябець, О. Рябченко, О. Світличний, С. Стеценко, Ю. Шемшученко та ін. Проте ці вчені досліджували

інші, більш широкі спеціальні або суміжні питання, не торкаючись питання адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами, яке в адміністративному праві не отримало комплексного вирішення, що зумовило потребу подальшого дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до пріоритетних напрямів Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 та плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є дослідження теоретичних та практичних питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням поводження з побутовими відходами, визначення місця і ролі суб'єктів владних повноважень, а також обґрунтування наукових пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України досліджуваній сфері.

Визначена мета зумовила постановку та розв'язання таких *завдань*:

- проаналізувати сучасний стан державної політики у сфері поводження з побутовими відходами та охарактеризувати генезу правових засад у цій сфері;
- обґрунтувати закономірності адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами та надати авторське визначення цього поняття;
- розглянути принципи діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами та на цій підставі запропонувати принципи діяльності суб'єктів публічного управління;
- здійснити аналіз сучасного стану діяльності органів публічного управління та визначити шляхи удосконалення їх діяльності;
- розкрити адміністративно-правові форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами;
- окреслити напрямки удосконалення діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами;
- визначити особливості публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами та сформулювати практичні рекомендації щодо удосконалення інституту публічного контролю у цій сфері;
- розкрити особливості інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері поводження з побутовими відходами.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами.

Методи дослідження. В дисертаційному дослідженні використано сукупність загальних та спеціальних методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод використовувався для виявлення загальних напрямів і закономірностей організаційно-правового регулювання поводження з побутовими відходами (розділи 1–3), завдяки якому було визначено поняття, завдання та генеза правових засад

державної політики у сфері поводження з побутовими відходами (підрозділ 1.1). За допомогою *загально-логічного* методу, методів *аналізу, синтезу та формально-догматичного* методу пізнання наукових явищ досліджено поняття та зміст побутових відходів як об'єкта адміністративно-правового регулювання, форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління (підрозділ 1.2). За допомогою *комплексного* методу дослідження виявлено і сформульовано низку принципів діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами (підрозділ 1.3). Діяльність органів публічного управління, форми та методи їх діяльності у сфері поводження з побутовими відходами було розкрито за допомогою *структурно-функціонального та формально-догматичного* методу, а також методів *аналізу та синтезу* (підрозділи 2.1, 2.2). *Формально-юридичний, загально-науковий та системно-функціональний* методи використовувалися при визначенні напрямів удосконалення діяльності органів публічного управління та публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами (підрозділи 3.1, 3.2). Методи *правового прогнозування та документального аналізу* стали основними при виробленні напрямів удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері поводження з побутовими відходами (підрозділи 3.3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є самостійним монографічним дослідженням, присвяченим аналізу адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами в Україні. У результаті здійсненого аналізу сформульовано нові теоретичні висновки та практичні рекомендації, що виносяться на захист:

уперше:

– сформульовано авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами» як взаємопов'язана система способів впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, які застосовують уповноважені посадові особи державних органів влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою задоволення інтересів суспільства;

– визначено та обґрунтовано такі принципи діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами:

1) принцип обґрунтування правових, організаційних, економічних та екологічних інтересів суспільства під час проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів, пов'язаних із захороненням, термічним обробленням (спалюванням) та утилізацією побутових відходів;

2) принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами;

– здійснено класифікацію публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами за напрямками контрольної (наглядової) діяльності на: контроль за побутовими відходами; контроль за твердими побутовими відходами; контроль за рідкими побутовими відходами; контроль за безхазяйними відходами;

– здійснено класифікацію адміністративних правопорушень за порушення законодавства у сфері поводження з побутовими відходами, шляхом їх поділу на: порушення санітарних та епідемічних норм; порушення у сфері охорони і

використання природних ресурсів: а) порушення у сфері охорони земель; б) порушення у сфері охорони вод і водних ресурсів; в) порушення у сфері охорони лісів; порушення, що посягають на порушення екологічних стандартів, норм, правил; порушення, що посягають на встановлений порядок управління;

удосконалено:

– положення щодо публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Запропоновано внести зміни в абзац четвертий пункту 9 статті 4 «Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 294 від 9 липня 2014 року, який викласти у такій редакції: «здійснює обстеження та реалізацію заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час експлуатації полігонів побутових відходів»;

– обґрунтування необхідності адміністративно-правового регулювання поводження з твердими побутовими відходами. З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з твердими побутовими відходами, пропонується частину дев'яту статті 35–1. «Вимоги щодо поводження з побутовими відходами» Закону України «Про відходи» викласти у такій редакції: «Перевезення побутових твердих відходів здійснюється суб'єктами господарювання, які мають ліцензію та спеціально обладнаний транспортний засіб» та частину першу статті 7 «Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню» Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доповнити пунктом 33 який викласти у такій редакції: 33) перевезення побутових твердих відходів.

дістали подальшого розвитку:

– класифікація адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері поводження з побутовими відходами, що здійснюється шляхом: розробки і затвердження державних стандартів, норм і правил; державного обліку і паспортизації побутових відходів; експертизи та квотування; державної реєстрації суб'єктів; затвердження та реалізації регіональних та місцевих програм та контроль за їх виконанням; реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень;

– аргументація щодо удосконалення публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках, шляхом покладання такого контролю на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їх використання у:

– *науково-дослідній роботі* – для поглиблення теоретичних розробок з питань поводження з побутовими відходами (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – при розробці нових і вдосконаленні існуючих нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами (Додаток Б до дисертації);

– *правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності органів публічної влади у сфері поводження з побутовими відходами (акт впровадження Київського апеляційного господарського суду);

– навчальному процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників з навчальної дисципліни «Адміністративне право та адміністративний процес» (акт впровадження юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися та висвітлювалися на трьох науково-практичних конференціях: «Модернізація правових інститутів: вимога часу» (м. Київ, 8 грудня 2016 р.); «Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи» (м. Дніпро, 31 березня–1 квітня 2017 р.); «Цілі сталого розвитку: глобальні та національні виміри» (м. Київ, 5–6 квітня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації складає 233 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 239 найменувань на 26 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкривається мета і завдання, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура та обсяг дисертації.

Розділ 1 «Сучасний стан та основні напрями державного регулювання поведінки з поводження з відходами» містить три підрозділи, у яких розкрито поняття, завдання, генеза правових засад, об'єкт адміністративно-правового регулювання та принципи діяльності органів публічного управління в аналізованій сфері.

У підрозділі 1.1 «Державна політика у сфері поводження з побутовими відходами: поняття, завдання, генеза правових засад» проаналізовано законодавчі акти та розкрито поняття, завдання, генеза правових засад діяльності держави у сфері поводження з побутовими відходами.

Основною стратегією державної політики у досліджуваній сфері є завдання, які направлені на охорону довкілля; створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища; сприяння розвитку інформаційних центрів та територіальних органів з питань охорони навколишнього природного середовища; збільшення фінансування; впровадження ресурсозберігаючих технологій; залучення широких верств громадкості. Визначено сутність поняття «сучасна державна політика у сфері поводження з побутовими відходами».

Зроблено висновок, що поставлені в нормативно-правових актах державою завдання у сфері поводження з побутовими відходами (особливо ТПВ) не завжди виконуються. Охарактеризовано головні причини їх невиконання, якими є: незадовільний стан державного управління; відсутність повноцінної нормативно-правової бази; низька виконавча дисципліна державних службовців, в першу чергу органів місцевої влади усіх рівнів, в реалізації політики держави; низька правосвідомість громадян у сфері поводження з побутовими відходами; зменшення

фінансування на охорону довкілля, у тому числі й видатків на запобігання та ліквідацію екологічного забруднення.

У підрозділі 1.2 «Побутові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання» розглянуто побутові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання та сформульовано визначення поняття «адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами».

Серед значної кількості галузей права, нормами яких регулюються суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, у питаннях діяльності органів державної влади, управлінських відносин та адміністративної відповідальності важливу роль відіграє сучасне адміністративне право. Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами здійснюється за кількома напрямками, які автор виокремлює за ознакою однорідності регулювання суспільних відносин.

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

У підрозділі 1.3 «Принципи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами» розглянуто доктринальні підходи до розуміння принципів та їх нормативне визначення. Підкреслено, що діяльність суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами потребує не тільки дотримання принципів організації та їх діяльності, але й вироблення сучасних принципів управлінської діяльності, які б відповідали Конституції України та враховували кращі зразки управлінської діяльності органів публічної адміністрації європейських країн.

Здійснено дослідження, обґрунтування та запропоновано власні управлінські принципи, які притаманні сучасному управлінню суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Такими є: принцип організаційно-правової діяльності суб'єктів публічного управління під час проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів, пов'язаних із захороненням, термічним обробленням (спалюванням) та утилізацією побутових відходів; принцип обов'язковості додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні підприємницької, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами.

Запропоновані принципи повинні відігравати загальну регулятивну імперативно-правову роль в діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами.

Розділ 2 «Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами як управлінський процес» складається з двох підрозділів, у яких розкрита роль органів публічного управління у досліджуваній сфері.

Підрозділ 2.1 «Органи публічного управління як суб'єкти адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами» присвячений визначенню складу системи суб'єктів та з'ясуванню компетенції уповноважених

органів публічного управління на здійснення відповідних функцій у сфері поводження з побутовими відходами.

Здійснено аналіз нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного управління. До суб'єктів загальної компетенції віднесено: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Окремі управлінські повноваження у сфері поводження з побутовими відходами здійснюють і галузеві органи: 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 публічного управління, в силу своїх повноважень виконують лише окремі функції у сфері поводження з побутовими відходами.

Органами спеціальної компетенції у сфері поводження з побутовими суб'єктами є: Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України. Складовою системи суб'єктів публічного управління є підпорядкований Міністерству екології та природних ресурсів України «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем».

Підрозділ 2.2 «Адміністративно-правові форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами» присвячений розкриттю основного інструментарію, який використовують у своїй діяльності суб'єкти публічного управління.

Уповноважені суб'єкти управління у своїй практичній діяльності використовують різноманітні адміністративно-правові форми та методи, які під впливом розвитку суспільства можуть набувати нових форм, оскільки демократизація суспільства та розвиток ринкових відносин, не могли не позначитися на реформуванні адміністративного права, що у свою чергу відобразилося на формах та методах діяльності державних органів, їх посадових осіб у відносинах з громадянами та юридичними особами. Побутові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання визначають різноманітність форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління.

Здійснено дослідження адміністративно-правових форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами та надано їх авторське визначення.

Розділ 3 «Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері поводження з побутовими відходами» складається із трьох підрозділів, у яких сформовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства в аналізованій сфері.

У підрозділ 3.1 «Удосконалення діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами» звертається увага на проблемах реформування системи органів публічного управління.

Виявлено, що діяльність органів публічного управління здійснюється без врахування попереднього досвіду, що неминуче позначається на практичній діяльності всієї системи органів управління, а також діяльності посадових осіб.

Звертається увага на проблемні питання поводження з ТПВ та безхазяйними відходами.

Враховуючи специфіку діяльності місцевих органів влади у сфері поводження з побутовими відходами, вплив Мінрегіону України на діяльність структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій є недостатнім, що негативно впливає на стан охорони довкілля та стан здоров'я людей. Встановлено, що ставлячи перед Мінрегіоном України завдання у сфері поводження з побутовими відходами, держава в особі Кабінету Міністрів України не передбачила правовий механізм реалізації цілей і завдань підпорядкованій Мінрегіону України Державній архітектурно-будівельній інспекції України, яка не наділена відповідними повноваженнями у цій сфері.

В якості складової системи органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами реалізацію повноважень в частині експлуатації об'єктів будівництва побутових відходів повинно бути покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та на цій підставі запропоновано внести зміни в «Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України».

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з ТПВ та їх перевезенням наголошується на ліцензійній діяльності суб'єктів, які здійснюють таку діяльність.

Підрозділ 3.2 «Удосконалення інституту публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами» присвячений проблемним питанням публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

Публічний контроль у сфері поводження з побутовими відходами є одним із важливих напрямів державного екологічного контролю в межах якого уповноважені органи публічного управління та їх посадові особи реалізують визначені нормативно-правовими актами завдання та забезпечують додержання громадянами та юридичними особами вітчизняного законодавства.

Встановлена відсутність належного контролю у сфері поводження з побутовими відходами, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі), які не використовуються за місцем їх накопичення, що потребує дієвого державного контролю. Доведено, що відповідний контроль у цій сфері повинно бути покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та внесено пропозиції про визнання на законодавчому рівні цього органу суб'єктом, уповноваженим на здійснення публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

На підставі аналізу нормативно-правового регулювання та діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної лісової охорони та Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, зроблено висновок, що, незважаючи на значну розгалуженість нормативно-правового регулювання, вказані органи виконавчої влади повинні бути наділені відповідними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами.

Здійснено класифікацію публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами за напрямками контрольної (наглядової) діяльності на:

контроль за побутовими відходами; контроль за ТПВ; контроль за рідкими побутовими відходами; контроль за безхазяйними відходами.

Підрозділ 3.3 «Інститут адміністративної відповідальності як механізм забезпечення правопорядку у сфері поводження з побутовими відходами» присвячений адміністративній відповідальності у сфері поводження з побутовими відходами.

Проаналізовані склади адміністративних деліктів та встановлено, що суб'єктами правопорушень передбачених нормами ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-8, 91-3, 91-4, 96, 96-1, 152, 188-5, 188-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення можуть бути громадяни та посадові особи.

Здійснена класифікація адміністративних правопорушень за порушення законодавства у сфері поводження з побутовими відходами, шляхом їх поділу на: порушення санітарних та епідемічних норм; порушення у сфері охорони і використання природних ресурсів: а) порушення у сфері охорони земель; б) порушення у сфері охорони вод і водних ресурсів; в) порушення у сфері охорони лісів; порушення, що посягають на дотриманням екологічних стандартів, норм, правил; порушення, що посягають на встановлений порядок управління.

Враховуючи, що за порушення відносин у сфері поводження з побутовими відходами до юридичних осіб застосовуються різноманітні адміністративні санкції, розглянуто питання адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері поводження з побутовими відходами.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації на основі теорії адміністративного права та чинного законодавства одержано нове вирішення наукового завдання щодо адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами. Викладені найбільш важливі наукові та практичні результати, визначені наукові проблеми, для розв'язання яких можуть бути застосовані основні результати:

1. Визначено сутність поняття «сучасна державна політика у сфері поводження з побутовими відходами», під якою слід розуміти закріплені у відповідних правових документах (законодавчих актах, програмах) цілі і завдання, що ставить держава перед органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із вирішення комплексу організаційних, економічних та правових питань з метою попередження та усунення негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людей.

Аналіз нормативно-правових та наукових джерел дозволив дійти висновку, що поставлені в нормативно-правових актах державою завдання у сфері поводження побутових відходів (особливо ТПВ) не завжди виконуються, охарактеризовано головні причини їх невиконання. Ними є: незадовільний стан державного управління; відсутність повноцінної нормативно-правової бази; низька виконавча дисципліна суб'єктів публічного управління; зменшення фінансування на охорону довкілля, у тому числі й видатків на запобігання та ліквідацію екологічного забруднення.

Існуючі проблемні питання організаційного, правового та економічного механізму не дозволяють комплексно вирішувати питання сучасного поводження з

побутовими відходами. При реалізації завдань державної політики органи державної влади можуть застосовувати адміністративно-правові засоби державного впливу, однак, не в повній мірі використовують їх в повсякденній діяльності.

2. Розглянуто побутові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Сформульовано визначення поняття «адміністративно-правове регулювання поведження з побутовими відходами», під яким слід розуміти взаємопов'язану систему способів впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері поведження з побутовими відходами, які застосовують уповноважені посадові особи державних органів влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою задоволення інтересів суспільства.

Охарактеризовано види адміністративно-правових відносин. Доведено, що невід'ємною складовою таких відносин є: розробка і затвердження державних стандартів, норм і правил; державний облік і паспортизація побутових відходів; здійснення експертизи та квотування; державна реєстрація суб'єктів, що здійснюють діяльність у цій сфері; затвердження та реалізація регіональних та місцевих програм та контроль за їх виконанням; реалізація адміністративно-юрисдикційних повноважень.

3. Встановлено, що недоліком Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів є те, що поза межами контролю залишилися громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана зі сферою побутових відходів. Пропонується внести зміни в статтю 10 «Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» Державного класифікатора управлінської документації ДК 010-98, 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 та їх здійсненням, здійснюється Державною екологічною службою України та її територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері поведження з відходами відповідно до їх компетенції».

4. Дослідження сучасних принципів адміністративно-правового регулювання та визначення їх ролі дають підстави зазначити, що діяльність органів публічного управління у сфері поведження з побутовими відходами повинна бути наповнена запропонованими нами такими принципами:

1) принцип обґрунтування правових, організаційних, економічних та екологічних інтересів суспільства під час проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів, пов'язаних із захороненням, термічним обробленням (спалюванням) та утилізацією побутових відходів;

2) принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності у сфері поведження з побутовими відходами.

Запропоновані нами принципи повинні відігравати загальну регулятивну імперативно-правову роль у діяльності органів публічного управління у сфері поведження з побутовими відходами.

5. Виходячи із змісту повноважень діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, здійснено їх поділ на органи загальної, міжгалузевої та спеціальної компетенції.

Органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Органи міжгалузевої компетенції: 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 публічного управління, в силу своїх повноважень виконують лише окремі функції у сфері поводження з побутовими відходами.

Органи спеціальної компетенції: Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України.

Складовою системи суб'єктів публічного управління є підпорядкований Міністерству екології та природних ресурсів України «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем».

В окремих випадках публічне управління у сфері поводження з побутовими відходами може здійснюватися окремими юридичними та фізичними особами.

6. Доведено, що з метою реалізації функцій державного управління у сфері поводження з побутовими відходами суб'єкти публічного управління у відносинах із підпорядкованими об'єктами управління використовують (застосовують) різноманітні адміністративно-правові форми та методи управлінської діяльності. Здійснено дослідження форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами та надано авторське визначення понять «адміністративно-правові форми» та «методи адміністративного правового регулювання».

Під адміністративно-правовими формами діяльності у сфері поводження з побутовими відходами слід розуміти зовнішній вияв конкретних управлінських дій, визначених нормативно-правовими актами, які полягають в реалізації повноважень суб'єктів публічного управління.

Під методами адміністративного правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами слід розуміти визначені нормами адміністративного права сукупність засобів та способів впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти управлінської діяльності з метою її впорядкування.

7. Аналіз наукових і статистичних джерел свідчить, що проблемним питанням є вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів. За останніми даними послугами щодо вивезення твердих побутових відходів було охоплено 81,3% міського населення, сільського – 54,9%. Серед 1976 полігонів ТПВ та міських сміттєзвалищ 20% інженерних споруд, які призначені для захоронення побутових відходів і повинні запобігати негативному впливу на навколишнє природне середовище не відповідають санітарно-епідеміологічним і екологічним нормам та вимогам державних будівельних норм. Виходячи із специфіки діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України, цей орган виконавчої влади повинен

бути наділений правовим механізмом реалізації повноважень у сфері поводження з побутовими відходами під час експлуатації полігонів побутових відходів.

Доведено, що в якості складової системи органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, реалізацію повноважень в частині експлуатації об'єктів будівництва побутових відходів повинно бути покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Запропоновано внести зміни в абзац четвертий пункту 9 статті 4 «Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 9 липня 2014 року № 294, який викласти у такій редакції: «здійснює обстеження та реалізацію заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час експлуатації полігонів побутових відходів».

8. Ліцензійний контроль має важливе значення для всієї сфери поводження з відходами, тому, дерегуляція діяльності в частині позбавлення ліцензійних вимог щодо перевезення твердих побутових відходів є помилковою. Відсутність ліцензійного контролю щодо перевезень, розміщення і використання полігонів та сміттєзвалищ, призводить до того, що за даними обласних державних адміністрацій, не доїжджає до місць захоронення більше 400 тис. м³ різних видів відходів.

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з ТПВ, пропонуємо частину дев'яту статті 35–1. «Вимоги щодо поводження з побутовими відходами» Закону України «Про відходи» викласти у такій редакції: «Перевезення побутових твердих відходів здійснюється суб'єктами господарювання, які мають ліцензію та спеціально обладнаний транспортний засіб» та частину першу статті 7 «Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню» Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» доповнити пунктом 33 який викласти у такій редакції: 33) перевезення побутових твердих відходів.

9. Встановлена відсутність належного контролю у сфері поводження з побутовими відходами, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі), які не використовуються за місцем їх накопичення, що потребує дієвого державного контролю. Доведено, що відповідний контроль у цій сфері повинно бути покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та внесено пропозиції про визнання на законодавчому рівні цього органу суб'єктом, уповноваженим на здійснення контролю у сфері поводження з побутовими відходами, шляхом внесення змін в ст. 37 Закону України «Про відходи».

10. На підставі аналізу нормативно-правового регулювання діяльності та провозастановної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної лісової охорони та Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, зроблено висновок, що, незважаючи на значну розгалуженість нормативно-правового регулювання, вказані органи виконавчої влади повинні бути наділені відповідними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами. Запропоновано внести зміни до чинних нормативно-правових актів про надання відповідних повноважень цим органам на здійснення державного контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

11. Здійснено класифікацію публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами за напрямками контрольної (наглядової) діяльності на: контроль за побутовими відходами; контроль за ТПВ; контроль за рідкими побутовими відходами; контроль за безхазяйними відходами.

12. Проаналізовано інститут адміністративної відповідальності у сфері поводження з побутовими відходами. Встановлено, що відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення суб'єктами правопорушень (ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-8, 91-3, 91-4, 96, 96-1, 152, 188-5, 188-11) можуть бути громадяни та посадові особи, здійснено класифікацію адміністративних правопорушень за порушення законодавства у сфері поводження з побутовими відходами, шляхом їх поділу на:

- порушення санітарних та епідемічних норм (ст. 42);
- порушення у сфері охорони і використання природних ресурсів:
 - а) порушення у сфері охорони земель (ст. ст. 52, 53);
 - б) порушення у сфері охорони вод і водних ресурсів (ст. ст. 59, 59-1);
 - в) порушення у сфері охорони лісів (ст. ст. 71, 72, 73);
- порушення, що посягають на дотриманням екологічних стандартів, норм, правил (ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-8, 91-3, 91-4, 96, 96-1, 152);
- порушення, що посягають на встановлений порядок управління (ст. ст. 188-5, 188-11).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Гаврилюк О. М. адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з побутовими відходами. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2016. № 1. С. 143–148.
2. Гаврилюк О. М. Побутові відходи як об'єкт адміністративно-правової охорони. Науковий вісник публічного і приватного права. 2016. № 5. С. 153–156.
3. Гаврилюк О. М. Принципи адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 6. С. 62–65.
4. Гаврилюк О. М. Адміністративно-правові форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 166–168.
5. Гаврилюк О. М. Органи публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 126–130.
6. Гаврилюк А. Н. Совершенствование деятельности субъектов публичного управления в сфере поведения с бытовыми отходами. Уральский научный вестник. 2017. №2 (162). 71–76. (Республика Казахстан).
7. Гаврилюк О. М. Публічний контроль у сфері поводження з побутовими відходами. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 2. С. 117–120.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Гаврилюк О. М. Роль державної політики в галузі поведження з побутовими відходами: сучасний вимір. Модернізація правових інститутів: вимоги часу: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 8 грудня 2016 р. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2016. С. 139–142.

9. Гаврилюк О. М. Адміністративна відповідальність як механізм забезпечення правопорядку у сфері поведження з побутовими відходами. Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 31 березня – 1 квітня 2017 р. Дніпро: ГО «Правовий світ». 2017. С. 22–26.

10. Гаврилюк О. М. Інститут контролю у сфері поведження з побутовими відходами: Цілі сталого розвитку: глобальні та національні виміри»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 5–6 квітня 2017 р. Київ: Академія праці, соціальних відносин і туризму. 2017. С. 172–174.

АНОТАЦІЯ

Гаврилюк О. М. Адміністративно-правове регулювання поведження з побутовими відходами. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2017.

Дисертація присвячена дослідженню проблемних питань адміністративно-правового регулювання поведження з побутовими відходами. Проаналізовано поняття, завдання, генезу правових засад державної політики. Розглянуто побутові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання та сформульовано визначення його поняття. Наведені статистичні дані свідчать про незадовільний стан поведження з побутовими відходами. Зазначено, що серед значної кількості галузей права, нормами яких регулюються суспільні відносини у сфері поведження з побутовими відходами, у питаннях діяльності органів державної влади, управлінських відносин та адміністративної відповідальності важливу роль відіграє сучасне адміністративне право. Здійснено аналіз діяльності форм та методів діяльності органів публічної влади у сфері поведження з побутовими відходами. Охарактеризовано адміністративно-правові відносини та проаналізовано правові режими, пропонуються нові або уточнюються визначення деяких адміністративно-правових категорій і понять.

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

Здійснено аналіз діяльності системи та органів публічної влади та внесені пропозиції із удосконалення управлінської діяльності у сфері поведження з відходами.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами, форми, методи, принципи, суб'єкти публічного управління, публічний контроль, адміністративна відповідальність, удосконалення.

АННОТАЦИЯ

Гаврилюк А.Н. Административно-правовое регулирование обращения с бытовыми отходами. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2017.

Диссертация посвящена исследованию проблемных вопросов административно-правового регулирования обращения с бытовыми отходами. Проанализированы понятие, задачи, генезис правовых основ государственной политики. Рассмотрены бытовые отходы как объект административно-правового регулирования. Охарактеризованы административно-правовые отношения и проанализированы правовые режимы, предлагаются новые или уточняются определения некоторых административно-правовых категорий и понятий.

Анализ научных и статистических источников свидетельствуют, что проблемным вопросом является вывоз, переработка и захоронение бытовых отходов. За последними статистическими данными услугами по вывозу твердых бытовых отходов было охвачено 81,3% городского населения, сельского – 54,9%. Среди 1976 полигонов твердых бытовых отходов и городских свалок, 20% инженерных сооружений, предназначенных для захоронения бытовых отходов и которые должны предотвращать негативное влияние на окружающую природную среду не отвечают санитарно-эпидемиологическим и экологическим нормам и требованиям государственных строительных норм.

Отмечено, что среди значительного количества отраслей права, нормами которых регулируются общественные отношения в сфере обращения с бытовыми отходами, в вопросах деятельности органов государственной власти, управленческих отношений и административной ответственности важную роль играет современное административное право. Осуществлен анализ деятельности форм и методов деятельности органов публичной власти. Охарактеризованы административно-правовые отношения и проанализированы правовые режимы, предложены новые или уточненные определения ряда административно-правовых категорий и понятий. Общественные отношения в сфере обращения с бытовыми отходами, включают широкий комплекс правовых, организационных и экономических средств, которые направлены на уменьшение объемов образования отходов, принятие эффективных мер утилизации, их обезвреживания или размещения, удаления и перевозки, где правовой режим можно рассматривать как особый порядок административно-правового регулирования, который складывается в этой сфере.

Осуществлен анализ деятельности системы и органов публичной власти, внесены предложения по усовершенствованию управленческой деятельности в сфере обращения с бытовыми отходами. На основании анализа публичного

контроля осуществлена классификация публичного контроля в сфере обращения с бытовыми отходами по направлениям контрольной (надзорной) деятельности на: контроль за бытовыми отходами; контроль за твердыми бытовыми отходами; контроль за жидкими бытовыми отходами; контроль за бесхозными отходами.

Проанализирован институт административной ответственности в сфере обращения с бытовыми отходами. Установлено, что субъектами правонарушений предусмотренных нормами ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-8, 91-3, 91-4, 96, 96-1, 152, 188-5, 188-11 Кодекса Украины об административных правонарушениях могут быть граждане и должностные лица.

Осуществлена классификация административных правонарушений за нарушение законодательства в сфере обращения с бытовыми отходами.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование обращения с бытовыми отходами, формы, методы, принципы, субъекты публичного управления, публичный контроль, административная ответственность, совершенствование.

ANNOTATION

Gavrilyuk O. M. Administrative-legal regulation of waste management. – Manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of candidate of legal Sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Research, public law Institute, Kyiv, 2017.

The dissertation is devoted to study of administrative-legal regulation of waste management. Analyzed the concept, objectives, Genesis of the legal framework of the state policy. The construction waste as the object of administrative-legal regulation and formulated definitions of its concepts. The statistical data indicate an unsatisfactory condition of waste management. Noted that a larger number of areas of law, norms which regulate social relations in the sphere of waste management, in the activities of public authorities, administrative relations and administrative responsibility plays an important role of modern administrative law. The analysis of the activities forms and methods of activity of public authorities. Characterized by legal and administrative relations and analysed the legal regimes, the proposed new or refined definitions of a number of administrative-legal categories and concepts.

Noted that public relations in the sphere of waste management include a range of legal, organizational and economic tools aimed at reducing the volume of waste, the adoption of effective measures for disposal, their disposal or placement, removal and transportation, where the legal regime can be considered as a special procedure of administrative legal regulation, which develops in this area.

The analysis of the activities of the system and of the public authorities, and proposals were made to improve management activities in the field of waste management.

Key words: administrative-legal regulation of waste management, forms, methods, principles, subjects of public administration, public control, administrative responsibility, improvement.