

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

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

081 Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Гаврилюк О. М.**

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник **Світличний Олександр Петрович**, доктор юридичних
наук

КИЇВ – 2017

АНОТАЦІЯ

Гаврилюк О. М. Адміністративно-правове регулювання поведження з побутовими відходами. – *Кваліфікаційна наукова праця 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.

У дисертації наведено розв’язання наукового завдання адміністративно-правового регулювання поведження з побутовими відходами та запропоновано низку висновків, пропозицій і рекомендацій.

Підкреслено, що 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 поведження з побутовими відходами».

Встановлено, що поставлені в нормативно-правових актах державою завдання у сфері поведження з побутовими відходами (особливо твердими побутовими відходами) не завжди виконуються. Охарактеризовано головні причини їх невиконання. Ними 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 поведження з побутовими відходами; зменшення фінансування на

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

Доведено, що одним з найважливіших чинників екологічної безпеки є належне поводження з побутовими відходами. 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.

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 поводження з побутовими відходами розглядається як особливий порядок адміністративно-правового регулювання. 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.

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.

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. 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.

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.

Розкрито основні інструментарії, які використовують у своїй діяльності суб'єкти публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Здійснено дослідження адміністративно-правових форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами та надано їх авторське визначення.

Звертається увага на проблемні питання поводження з твердими побутовими відходами та безхазяйними відходами. Враховуючи специфіку діяльності місцевих органів влади у сфері поводження з побутовими відходами, вплив Міністерство економічного розвитку і торгівлі 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 Міністерство економічного розвитку і торгівлі України завдання у сфері поводження з побутовими відходами, держава в особі Кабінету Міністрів України не передбачила правовий механізм реалізації цілей і завдань підпорядкованій Міністерство економічного розвитку і торгівлі України Державній архітектурно-будівельній інспекції України, яка не наділена відповідними повноваженнями у цій сфері.

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

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 твердими побутовими відходами; контроль за рідкими побутовими відходами; контроль за безхазяйними 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;
- г) 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.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, поводження, побутові відходи, принципи, органи публічного управління, удосконалення, публічний контроль, адміністративна відповідальність.

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. (Республика Казахстан)*. 2017. №2 (162). 71–76.

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 поводження 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 поводження 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 поводження 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.

ANNOTATION

Gavryliuk O. M. Administrative and legal regulation of household waste management. - The manuscript.

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 - administrative law and process; finance law; information law.. – Research Institute of Public Law. – Kyiv, 2017.

The thesis presents a solution of the scientific problem of administrative and legal regulation of household waste management and proposes a number of conclusions, suggestions and recommendations.

It is emphasized that the main strategy of state policy in the investigated sphere is the tasks directed on environmental protection; creation of the national information system of environmental protection; assistance in the development of information centers and territorial bodies on environmental issues; increase of funding; implementation of resource-saving technologies; involvement of the public. The essence of the concept “modern state policy in the field of household waste management” is defined.

It is established that the state's tasks in the normative-legal acts of the state in the field of household waste management (in particular solid household waste) are not always implemented. The main reasons for their non-fulfillment are described. They are: unsatisfactory state of government; lack of a complete legal framework; low executive discipline of civil servants, first of all local authorities at all levels, in implementing state policy; low legal awareness of citizens in the field of household waste management; reduction of financing for environmental protection, including expenditures on prevention and elimination of environmental pollution.

It is proved that one of the most important factors of ecological safety is proper treatment of household waste. The ecological crisis that has embraced our country, aims at achieving environmental safety and environmental protection. An

important role in achieving this global goal of humanity is given to administrative and legal regulation.

Public relations in the field of household waste management include a wide range of legal, organizational and economic means aimed at reducing the amount of waste generated, taking effective measures for their disposal, emplacement, removal and transportation where the legal treatment of household waste is considered as a special order of administrative and legal regulation. For successful environmental protection activities, the state needs not only relevant social and economic preconditions, but also the establishment of appropriate administrative and legal means, rules and requirements in the field of household waste management, fulfillment of their duties not only by citizens, but also by subjects of authority.

Among a large number of branches of law, the norms of which regulate social relations in the field of household waste management, in matters of government bodies, administrative relations and administration responsibility the modern administrative law plays an important role.

It is emphasized that the activities of public administration entities in the field of household waste management require not only the observance of the principles of organization and their activities, but also the development of modern principles of administrative activity. The research has been carried out and the substantiation has been made and the own administrative principles are proposed, which are inherent in the modern regulation of public administration in the field of household waste management. These are: the principle of organizational and legal activity of the subjects of public administration during the design, construction and operation of landfills for household waste related to burial, heat treatment (burning) and utilization of household waste; the principle of obligatory compliance with state norms, standards and rules in the implementation of business, administration and other activities in the field of household waste management.

The analysis of normative and legal regulation of activity of subjects of public administration has been carried out. The subjects of general competence include: the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, local state administrations and local self-government bodies. Certain administrative powers in the field of household waste management are also carried out by sectorial bodies: the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine; Ministry of Health of Ukraine; State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine. The peculiarity of these entities is that, while exercising branch functions of public administration, in virtue of their powers, they perform only separate functions in the field of household waste management. The bodies of special competence in the field of dealing with household entities are the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine and the State Ecological Inspection of Ukraine.

The main tools used by public administration entities in the field of household waste management are revealed. The study of administrative and legal forms and methods of activity of public administration entities in the field of household waste management was conducted and their author's definition was provided.

Attention is paid to problematic issues with the management of solid household waste and non-owner waste. Taking into account the specifics of local government activities in the field of household waste management, the influence of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine's on the activities of structural subdivisions of local state administrations, local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations is insufficient, which negatively affects the state of the environment and health conditions.

It was established that by setting to the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine goals in the field of household waste management, the state represented by the Cabinet of Ministers of Ukraine did not provide a legal mechanism for realizing the goals and tasks of the Ministry of Economic

Development and Trade of Ukraine, the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine which were not granted by respective powers in this area.

In order to improve the administrative and legal regulation of the management of solid household waste and its transportation, the licensing activity of the entities that carry out such activities is noted.

There is a lack of proper control in the field of household waste management, which are formed during the life and activity of man in residential and non-residential buildings (solid, large-sized, repair, liquid), which are not used at the place of their accumulation, which requires effective state control. It is proved that appropriate control in this area should be entrusted to the State Architectural and Construction Inspection of Ukraine and the suggestions were made on recognition at the legislative level of this body to be authorized to carry out public control in the field of household waste management.

Based on the analysis of regulatory and legal control and activities of the State Service of Ukraine for Emergencies, the State Forest Guard and the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre, it was concluded that, despite the significant strain of regulatory and legal control, the mentioned executive bodies should have the appropriate administrative and jurisdictional powers in the field of household waste management.

The classification of public control was made in the field of household waste management according to the areas of control (supervision) activity on the following: control of household waste; control of solid household waste; control of liquid household waste; control over non-owner waste.

The composition of administrative delicts has been analyzed and it was established that the subjects of the offenses stipulated by the norms of art. art. 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 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses may be citizens and officials.

Classification of administrative offenses for violation of the legislation in the field of household waste management was made, and they were divided into:

violation of sanitary and epidemiological norms; violation in the sphere of protection and use of natural resources:

- a) violations in the field of land protection;
- b) violations in the field of water and water protection;
- c) violations in the field forest protection;
- d) violations that violate environmental standards, norms and rules; violations that violate the established order of management.

Taking into account that various administrative sanctions are applied to legal entities for violations of relations in the field of household waste management, the issue of administrative responsibility of legal entities in the field of household waste management was considered.

Key words: administrative and legal regulation, treatment, household waste, principles, public administration bodies, improvement, public control, administrative responsibility.

LIST OF APPLICANT'S PUBLICATIONS

Main scientific results of the thesis:

1. Gavryliuk O.M. Administrative responsibility for violations in the field of household waste management. *The fight against organized crime and corruption (theory and practice)*. 2016. No. 1. P. 143-148.
2. Gavryliuk O.M. Household wastes as an object of administrative and legal protection. *Scientific Bulletin of Public and Private law*. 2016. No. 5. P.153-156.
3. Gavryliuk O.M. Principles of administrative and legal regulation of household waste management. *Actual problems of domestic jurisprudence*. 2016. No. 6. P. 62-65.
4. Gavryliuk O.M. Administrative and legal forms and methods of activity of public administration entities in the field of Household waste management. *Comparative and analytical law*. 2016. No. 6. P. 166-168.
5. Gavryliuk O.M. Public administration authorities in the field of household waste management. *Entrepreneurship, economy and law*. 2017. No 2. P. 126-130.

6. Gavryliuk O.M. Improving the activities of public administration entities in the field of treatment with household waste. *The Ural Scientific Bulletin*. (The Republic of Kazakhstan). 2017. No. 2 (162). 71-76.

7. Gavryliuk O.M. Public control in the field of household waste management. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. 2017. No. 2. P. 117-120.

Publications of thesis approbation:

8. Gavryliuk O.M. The role of the state policy in the field of household waste management: modern dimension. *Modernization of legal institutes: requirements of time*: Materials of the international scientific and practical conference, Kyiv, December 8, 2016 Kyiv: Publishing House "Artek", 2016. P. 139-142.

9. Gavryliuk O.M. Administrative liability as a mechanism for ensuring law and order in the field of household waste management. *Actual problems of human rights, the state and the domestic legal system*: Materials of the international scientific and practical conference, Dnipro, March 31 - April 1, 2017 Dnipro: GO "Pravovyi svit". 2017. P. 22-26.

10. Gavryliuk O.M. Institute for control of household waste management: *The goals of sustainable development: global and national dimensions*: Materials of the international scientific and practical conference, Kyiv, April 5-6, 2017 Kyiv: Academy of Labor, Social Relations and Tourism. 2017. P. 172-174.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	18
ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1 СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ.....	27
1.1 Державна політика у сфері поведження з побутовими відходами: поняття, завдання, генеза правових засад	27
1.2 Побудові відходи як об’єкт адміністративно-правового регулювання.....	45
1.3 Принципи діяльності органів публічного управління у сфері поведження з побутовими відходами	67
Висновки до розділу 1.....	87
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ ЯК УПРАВЛІНСЬКИЙ ПРОЦЕС.....	90
2.1 Органи публічного управління як суб’єкти адміністративно- правового регулювання у сфері поведження з побутовими відходами.....	90
2.2 Адміністративно-правові форми та методи діяльності суб’єктів публічного управління у сфері поведження з побутовими відходами.....	112
Висновки до розділу 2.....	116
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ.....	132
3.1 Удосконалення діяльності органів публічного управління у сфері поведження з побутовими відходами.....	132
3.2 Удосконалення інституту публічного контролю у сфері поведження з побутовими відходами.....	150

3.3 Інститут адміністративної відповідальності як механізм забезпечення правопорядку у сфері поводження з побутовими відходами..	170
Висновки до розділу 3.....	188
ВИСНОВКИ.....	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	198
ДОДАТКИ.....	223

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
ГК України	Господарський кодекс України
ДСТУ	Державні стандарти України
Держекоінспекції	Державна екологічна інспекція України
Держсанепідслужба	Державна санітарно-епідеміологічна служба України
ДКУД	Державний класифікатор управлінської документації
ЄС	Європейський Союз
Закон	Закон України
Класифікатор	Державний класифікатор України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінрегіон України	Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Мінприроди України	Міністерство екології та природних ресурсів України
МОЗ України	Міністерство охорони здоров'я України
ППВ	поводження з побутовими відходами
РНБО	Рада національної безпеки і оборони України
ТПВ	тверді побутові відходи
Указ	Указ Президента України

ВСТУП

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 продукуваних 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 висувують 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. Галуцько, А. Гетьман, Е. Демський, П. Діхтієвський, Є. 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 поведінки з побутовими відходами.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання поведінки 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 поведінки з побутовими відходами (розділи 1–3), завдяки якому було визначено поняття, завдання та генеза правових засад державної політики у сфері поведінки 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 поведінки з побутовими відходами (підрозділ 1.3). Діяльність органів публічного управління, форми та методи їх діяльності у сфері поведінки 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 поведінки 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 поведінки 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.

РОЗДІЛ 1

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

1.1 Державна політика у сфері поводження з побутовими відходами: поняття, завдання, генеза правових засад

На сучасному етапі розвитку українська держава має багато викликів. Одним із негативних викликів для всього суспільства є сфера побутових відходів, яка впливає негативно не тільки на довкілля, але й на стан здоров'я громадян. Ця проблема набула особливого значення у другій половині ХХ ст., насамперед у зв'язку з тим, що науково-технічний процес істотно розширив масштаби і можливості людства у сфері природокористування. При цьому не було запроваджено ефективні механізми забезпечення належного збереження довкілля. У результаті поширюються об'єктивні закономірності взаємодії суспільства і природи. Негативні наслідки цього процесу значною мірою вийшли з-під контролю [1, с. 5].

Зокрема, лише 76% населення в Україні охоплене послугами з вивезення побутових відходів, а із зібраних 59 млн м³ твердих побутових відходів (15 млн тонн), переробляється та утилізується за статистикою Мінрегіону України лише до 4% відходів (3% переробляються та 1% утилізуються). Захороненню підлягає близько 96% побутових відходів на 6,7 тис. сміттєзвалищах і полігонах, загальною площею понад 10 тис. га. Кількість сміттєзвалищ, які перевантажені складає 973 одиниці (15%), а 1415 одиниць (21%) – не відповідають нормам екологічної безпеки. Через неналежну систему поводження з побутовими відходами в населених пунктах, як правило, у приватному секторі, щорічно утворюється близько 32 тис. несанкціонованих звалищ, що займають площу понад 1 тис. га, і на які витрачаються значні кошти місцевих бюджетів для їх ліквідації. А оскільки побутові відходи складаються із близько 40–50 % вторинної сировини, яку

можна відібрати та повернути у господарській обіг, ми втрачаємо ще й значний ресурсний потенціал [2, с. 140].

Наведені статистичні дані свідчать, що існуючий стан поводження з побутовими відходами потребує більш дієвого впливу держави на ці негативні процеси які відбуваються у цій сфері суспільних відносин. Водночас, поряд із негативними тенденціями у сфері поводження з побутовими відходами, є й певні позитивні здвиги. Зокрема, у 503 населених пунктах в якійсь мірі впроваджено роздільне збирання побутових відходів, а у 15 населених пунктах працюють 21 сміттесортувальна лінія. Крім того, у 23 населених пунктах будуються сміттесортувальні комплекси, що свідчить про значний інтерес до цього напрямку як з боку бізнесу, так і з боку влади. Однак роздільне збирання побутових відходів у містах України здійснюється не системно, фрагментарно, переважно в центральних частинах населених пунктів, де переважають офіси та торгові центри, в яких утворюються більш привабливі побутові відходи за морфологічним станом. За експертними даними, через систему пунктів приймання вторинних матеріалів та з урахуванням тіньових схем роботи безпосередньо на полігонах відбирається ще близько 10% вторинної сировини з побутових відходів, які поступають на переробку [2, с. 140].

Досліджувана проблема не є новою для нашої держави. Розвиток ринкових відносин приніс як позитивні тенденції розвитку підприємництва, зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення поставки різного виду продукції, побутових засобів, засобів особистої гігієни тощо, що у свою чергу призвело до збільшення кількості побутових відходів та негативних тенденцій пов'язаних з ними. У свою чергу держава декларуючи в законодавчих актах проблемність питань пов'язаних із відходами не змогла своєчасно вжити відповідних заходів з метою звести до мінімуму негативні виклики. Яскравим прикладом у цьому питанні є Закон України «Про основи національної безпеки України від 19 червня 2003 р., в якому зазначається, що однією із загроз національним інтересам і національній безпеці України є:

застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [3].

Виходячи із того, що одним із найважливіших напрямів державної політики України у галузі ППВ є захист навколишнього природного середовища і здоров'я людей від негативного впливу відходів тощо, та враховуючи, що в межах реалізації державної політики забезпечується виконання законодавчо визначених його завдань, вважаємо зосередити увагу саме на дослідженні державної політики у сфері поводження з відходами, оскільки вищенаведене красномовно свідчить про необхідність подальшого напрямку нашого дослідження. Розгляд цього питання має важливе значення і полягає в тому, що насть змогу проаналізувати вплив державної політики на ті процеси і явища (політичні, правові, економічні, соціальні), які мають безпосереднє відношення до сфери поводження з побутовими відходами.

Дослідження цього питання надасть можливість у подальшому проаналізувати не тільки діяльність суб'єктів публічної адміністрації, які покликані реалізовувати завдання держави у сфері поводження з побутовими відходами, але й підгрунття адміністративно-правового регулювання відносин у досліджуваній сфері.

В спеціальній літературі під державною політикою розуміють сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [4, с. 8].

Засадничою ідеєю правової політики, на думку академіка Ю. С. Шемшученка має бути її інституційний зв'язок із правом. Політика виявляє суспільні проблеми й ініціює їх вирішення перед владою, а право надає відповідним рішенням юридичної форми та забезпечує виконання цих рішень на державному рівні [5, с. 33].

Характеризуючи основні ознаки правової політики, науковці до них відносять: її обов'язкову заснованість на чинному законодавстві; підпорядкування основному закону країни; опір на примусову силу держави; науковість, заснованість на передових досягненнях юридичної науки, поєднання з державними підходами в галузі розвитку права, підвищення його ролі в житті суспільства та особи [6, с. 71-78].

У питанні правової політики у сфері поводження з відходами, на думку С. В. Кузнецової, вона базується на принципах забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з відходами; сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом їх повторного чи альтернативного використання; розроблення екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами; організації контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини [1, с. 505-506].

Основні терміни і принципи державної політики у сфері поводження з побутовими відходами і вторинними ресурсами побутового походження, було запропоновано В. О. Юрескул, яка у дисертаційному дослідженні вносила пропозиції щодо розробки і прийняття Закону України «Про побутові відходи та вторинні ресурси побутового походження» [7, с. 3].

Про важливість державної політики у сфері поводження з побутовими відходами говориться в пункті 65 ст. 4 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, де вказано, що відповідно до покладених на нього завдань, міністерство проводить моніторинг та оцінку впливу державної політики у відповідній сфері [8].

Виходячи із теми нашого дослідження, слід особливо підкреслити, що засади національної політики у галузі ППВ перш за все складається із Законів України: «Про відходи» [9]; «Про охорону навколишнього природного середовища» [10]; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11], «Про житлово-комунальні

послуги» [12]; «Про благоустрій населених пунктів» [13]; «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції» [14]; «Про екологічну експертизу» [15]; кодексів України та інших нормативно-правових актів.

Згідно ст. 5 Закону України «Про відходи» основними напрямками державної політики є: забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з ними; зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності; сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів; забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами; організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини; обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації; створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів тощо [9].

На сьогодні основним правовим актом, який визначає національну правову політику у сфері поводження з побутовими відходами в Україні є Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 року [16]. Оскільки цей Закон поставив певні завдання в досліджуваній сфері, вважаємо доцільним проаналізувати поставлені завдання. Серед основних завдань, розв'язання яких передбачено стратегією державної екологічної політики України, привертають увагу наступні: створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища; збільшення частки екологічної інформації та соціальної реклами природоохоронного спрямування, що регулярно поширюється засобами масової інформації: до 2015 року – на 15 відсотків, до 2020 року – на 30 відсотків базового рівня

(тут і далі за текстом базовим є рівень 2010 року); сприяння розвитку інформаційних центрів, територіальних органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища та Орхуського інформаційного центру.

З наведеного видно, що держава сприяє розвитку територіальних органів з питань охорони навколишнього природного середовища. Критерієм виконання завдань є їх поетапне виконання. Наприклад, створення до 2015 р. мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, що включатиме, зокрема, національну систему кадастрів природних ресурсів, реєстри викидів та перенесення забруднюючих речовин; до 2020 р. системи управління екологічною інформацією, відповідно до стандартів ЄС; розроблення і реалізація Стратегії екологічної освіти з метою сталого розвитку українського суспільства та економіки України; створення системи екологічного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання охорони навколишнього природного середовища; створення умов для проведення громадської оцінки діяльності органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю з питань охорони навколишнього природного середовища; впровадження механізму забезпечення доступу громадськості до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень відповідно до положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуської конвенції) тощо.

Закон також передбачає впровадження до 2020 року програми підтримки проектів громадських екологічних організацій і доведення обсягу її фінансування. Якщо у 2015 році – це повинно становити не менше 2 відсотків від загальних видатків Державного фонду охорони навколишнього природного середовища України, то у 2020 році – до рівня не менше 3 відсотків цих видатків [16].

В сукупності, основною стратегією державної політики у досліджуваній сфері є завдання, які направлені на охорону навколишнього природного середовища; створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища; сприяння розвитку інформаційних центрів та територіальних органів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; збільшення фінансування; впровадження ресурсозберігаючих технологій; залучення широких верств громадян.

Наведені завдання державної політики мають бути стрижневим документом у системі державних програмних документів, що дасть можливість органам скоординувати дії органів публічної влади по виконанню завдань державної політики. Оскільки процес ефективного правового регулювання розпочинається визначенням цілей і завершується їх виконанням, досягненням визначеного результату [17, с. 7].

З метою з'ясування як виконуються завдання державної політики у сфері поводження з відходами, проаналізуємо стан їх виконання. Важливим документом, який був прийнятий у відповідність з Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2020 року, постає розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки» №577-р від 25 травня 2011 р. [18].

Проведення аналізу ефективності виконання вказаних нормативно-правових актів, передбачає роботу з великим обсягом матеріалів. Зокрема, вказані документи містять 7 стратегічних цілей, 104 стратегічних завдань та 278 заходів.

Враховуючи значну кількість стратегічних завдань, проаналізуємо деякі із них. Зокрема, планом було передбачено:

– створення та забезпечення функціонування комплексної інформаційної системи спеціально уповноваженого органу з охорони навколишнього природного середовища – не виконано через відсутність

фінансування. Підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Концепції створення Національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища на базі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, національних кадастрів та реєстрів викидів і перенесення забруднюючих речовин. Мінприроди України розмістило 25 лютого 2013 року проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку проведення моніторингу навколишнього природного середовища підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та Положення про автоматизовану інформаційно-аналітичну систему моніторингу навколишнього природного середовища та забезпечення доступу до екологічної інформації. У 2014 році виконання заходу не здійснювалось. У 2015 році на виконання заходу Мінприроди України забезпечено розроблення законопроекту «Про ратифікацію Протоколу про реєстри викидів та перенесення забруднювачів» (на виконання Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» та Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році) [19];

– у 2011 р. Мінприроди України було розроблено та подано на погодження центральних органів виконавчої влади проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про загальнодержавну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем». У зв'язку із змінами у штатному розписі Мінприроди України у 2011 році цей проект Кабінету Міністрів України супроводжувало Управління майном, охорони праці, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення Мінприроди України. Станом на кінець 2015 року акт не затверджено. Також, слід

зазначити, що при Мінприроди України діє Державне підприємство «Центр еколого-експертної аналітики» на яке покладено виконання функцій зазначеної інформаційної системи, який веде свою діяльність в управлінській сфері вказаного міністерства. Метою здійснення діяльності цього підприємства є наукове, інформаційно-аналітичне та організаційне підтримання Уповноваженого органу управління з реалізації державної політики у галузях поводження з відходами, агрохімікатами і пестицидами, охорони навколишнього природного середовища, лісів, атмосферного повітря, рослинного, тваринного світу, територіальних вод, природних ресурсів, сприяння збереженню природно-заповідного фонду і екологічної мережі, також у сферах раціонального використання надр та їх геологічного вивчення, меліорації земель і розвитку водного господарства [20].

– підготовка та затвердження Мінприроди України типового положення про регіональний Орхуський інформаційний центр. Слід наголосити, що 25 червня 1998 р. в м. Орхус (Данія) на 4-й конференції міністрів «Довкілля для України» було прийнято Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Орхуську конвенцію Україна ратифікувала 6 липня 1999 року [21].

Орхуський інформаційний центр був заснований у 2003 р. при Мінприроди України. При центрі створено Координаційну раду, до складу якої входять представники Мінприроди України, Громадської ради при Мінприроди України, Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління, неурядових громадських організацій, міжнародних організацій та фондів. Проте, типового положення про регіональний Орхуський інформаційний центр й на сьогодні відсутнє;

– підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо внесення змін до ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині приведення її у відповідність з Орхуською конвенцією – не виконано.

Очевидно, що одним із головних чинників у виконанні стратегічних завдань є фінансування, але не тільки. Низька виконавча дисципліна державних службовців, і першу чергу органів місцевої влади усіх рівнів, має своїм наслідком, що у багатьох випадках завдання Стратегії не було виконано. Зокрема, місцеві органи влади не володіють інформацією, де розташовані сміттєзвалища, кількості відходів тощо, а якщо й володіють необхідною інформацією, то не завжди вживають відповідні заходи. Як правило органи публічної адміністрації починають реагувати та починають вживати відповідні заходи у разі, коли на негативні наслідки у сфері поводження з відходами стали відомі широкому загалу населенню. Наприклад, в наслідок обвалу 30 травня 2016 року схилу на Львівському міському полігоні твердих побутових відходів, коли під обвалами сміття загинули троє працівників органів ДСНС України та зник безвісти службовець комунального підприємства. Прокуратурою Львівської області встановлено, що посадовцями зазначеного підприємства порушено вимоги Правил експлуатації полігонів побутових відходів [22].

Все це свідчить, що стан виконавчої дисципліни посадовими особами органів публічної адміністрації знаходиться на достатньо низькому рівні. Крім того, як свідчить аналіз Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», ключову роль у ній відіграє державна політика фінансування.

Відповідно до Державного бюджету України на 2016 рік на охорону навколишнього природного середовища планові витрати становитимуть 3, 31 млрд грн. (0, 50% загального обсягу видатків на 2016 р.), що на 0, 3 % менше ніж у 2015 році. Витрати на охорону навколишнього природного середовища складаються з видатків на запобігання та ліквідацію забруднення, збереження природно-заповідного фонду та іншу діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища. До видатків фінансування яких буде збільшено у 2016 році порівняно із 2015 роком належать видатки на запобігання та ліквідацію забруднення у розмірі 2, 62 млрд грн., що на 4, 80 % більше ніж у 2015 році. У той же час у 2016 році скорочене фінансування

видатків на фундаментальні та прикладні дослідження на 12, 50% менше ніж у 2015 році. Іншу діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища скорочено на 40, 00 % менше ніж у 2015 році [23].

Враховуючи, що стан навколишнього природного середовища з кожним роком стає гіршим, зменшення витрат на охорону навколишнього природного середовища, у тому числі й видатків на запобігання та ліквідацію забруднення не є виправданим.

Ми цілком усвідомлюємо, що одним із основних чинників впливу негативних процесів у сфері поводження з побутовими відходами упродовж останніх років, є фінансово-економічна криза, наслідки якої охопили багато сфер життєдіяльності суспільства і держави, у той же час в аналізованому періоді видатки на вищі органи державного управління, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування порівняно із 2015 роком збільшено на 26, 82 % – це також стосується збільшення витрат на діяльність судової гілки влади тощо [24, с. 28].

Крім фінансово-економічних проблем, і негативних тенденцій у вказаній сфері, незадовільним є й стан державного управління. Як наголошує Т. П. Казаченко, конче потрібно змінити загальнодержавну політику стосовно поводження з відходами, ключовим елементом якої має стати створення єдиної системи управління всіма видами відходів з відповідним законодавчим урегулюванням [25, с. 9].

Наведені негативні приклади не відповідають цілям і завданням діяльності органів державної влади визначених законами та іншими нормативно-правовими актами у сфері поводження з побутовими відходами. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, їх посадові особи та громадяни не забезпечують належне утримання наданих ним у користування чи належні їм на праві власності земельні ділянки й відповідні території згідно встановлених санітарних норм.

Враховуючи незадовільний стан у сфері поводження з відходами, ще в далекому 2005 р., Верховною Радою України була прийнята Постанова «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення». Цією Постановою діяльність 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 у цій сфері визнано незадовільною [26].

В сучасних умовах існуючі правові, економічні та організаційні механізми не дозволяють комплексно вирішувати питання сучасного поводження з побутовими відходами.

Негативним чинником у сфері поводження з побутовими відходами є й недобросовісні громадяни, які через низький рівень правосвідомості, бездіяльність держави в особі її органів, їх посадових осіб, засмітили несанкціонованими сміттєзвалищами міські та позаміські території, яких з кожним роком стає дедалі більше, й куди переважним чином потрапляють тверді побутові відходи, відходи, що є вторинною сировиною, все це призводить до неконтрольованої ситуації.

Проблем питанням є й тверді побутові відходи. У питанні твердих побутових відходів О. М. Соболев та Ю. А. Олениченко, звертають увагу на проблему відсутності дієвої державної політики у сфері запобігання виникненню аварій та надзвичайних ситуацій у сфері поводження з твердими побутовими відходами. Це, насамперед, обумовлено відсутністю системних досліджень в галузі реалізації механізмів державного управління як системою моніторингу, прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям, так і безпекою поводження з твердими побутовими відходами. Такий стан речей вимагає аналізу функціонування зазначеної системи державного управління у цій сфері з позицій системного підходу та

дослідження можливостей застосування відповідних механізмів державного управління [27].

Враховуючи існуючі проблемні питання поводження з твердими побутовими відходами, Кабінет Міністрів України затвердив «Програму поводження з твердими побутовими відходами» від 4 березня 2004 р. № 265, в якій наголошувалося, що існуюча структура системи санітарного очищення населених пунктів недосконала, її фрагментарність, роз'єднаність та різноманітність за відсутності взаємодії з органами державної санітарно-епідеміологічної служби та охорони навколишнього природного середовища не забезпечує достатнього контролю за санітарним станом територій, а також збиранням, вивезенням, знешкодженням та захороненням побутових відходів. Ефективне вирішення комплексу питань, пов'язаних з ППВ, можливе лише за умови визначення основних напрямів та розв'язання основних завдань з реалізації державної політики у сфері поводження з відходами, визначених Програмою поводження з твердими побутовими відходами в Україні, яка враховує сучасний стан економіки країни, перспективи її соціального розвитку [28].

Прошло більше десяти років як була принята Програма КМУ та відповідні місцеві програми. Однак стан поводження з побутовими відходами, став ще гіршим, про це свідчать статистичні дані, що потребує невідкладного розв'язання. Наприклад, в Програмі поводження з ТПВ на 2012–2018 роки Полтавської області, зазначено, що проблема, на розв'язання якої спрямована Програма, полягає у необхідності вирішення питань щодо критичної ситуації, пов'язаної з відходами – їх утворенням, накопиченням, зберіганням, переробленням, утилізацією та захороненням, що характеризується подальшим розвитком екологічних загроз. За останні 10 років в області спостерігається тенденція зростання обсягів утворення відходів. На даний час на території області (у місцях організованого складування, зберігання та захоронення) накопичено близько 2 млрд. тонн відходів. Із щорічного обсягу утворення відходів, що становить понад 1,5

млн. м³, лише 10–15 % знаходять подальше застосування як вторинні матеріальні ресурси. Основна маса ТПВ захороняється на полігонах та звалищах. Це призводить, з одного боку, до втрати значних обсягів вторинної сировини, а з іншого – створює екологічно небезпечні умови в районах розташування цих звалищ. Система роздільного збирання ТПВ в Полтавській області практично відсутня, лише в окремих містах впроваджуються пілотні проекти. У приватному секторі, через відсутність належної системи збирання ТПВ, утворюються сотні дрібних стихійних звалищ. Сфера поводження з твердими побутовими відходами у достатній мірі не забезпечена сучасним техніко-технологічним обладнанням та екобезпечними технологіями. Через недостатність прогресивних технологій поводження з побутовими відходами та сучасних полігонів для їх захоронення проблема побутових відходів набуває все більшої гостроти [29].

Анологічні проблеми з побутовими відходами існують в інших областях країни, які теж потребують негайного вирішення. Про проблемність у сфері поводження з відходами мова йшла і на засіданні Ради національної безпеки і оборони України «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» від 25 квітня 2013 р. Розглянувши стан функціонування і розвитку державної системи моніторингу довкілля та ситуацію, що склалася у сфері поводження з відходами, РНБО визнала недостатньо ефективною діяльність Кабінету Міністрів України із забезпечення проведення державної політики у сфері поводження з відходами, впровадження дієвих механізмів державного регулювання та роботу Міністерства екології та природних ресурсів України щодо організаційної інтеграції суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, методологічного і метрологічного забезпечення об'єднання її складових частин і компонентів, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері поводження з відходами [30].

Важливим документом, в якому особливу увагу приділено безпеці життя та здоров'я людини та безпечного стану довкілля, постає Указ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» №5/2015 від 12 січня 2015 р., у якому одною із першочергових пріоритетів реалізації Стратегії виступає Програма збереження навколишнього природного середовища. Серед основних завдань, важливе значення надається нормативно-правовому та організаційному забезпеченню реалізації Стратегії, яка має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій реалізації Стратегії та моніторингу стану їх виконання [31].

На виконання вищезазначеного Указу Президента України, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 213-р від 4 березня 2015 р. затвердив План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році [32].

Продовжуючи подальший аналіз Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проаналізуємо тільки ті питання, що стосується сфери поводження з відходами. Планом дій передбачено: частки утилізації твердих побутових відходів, їх максимального повторного залучення у господарський обіг як вторинних ресурсів; запровадження принципу «повної відповідальності виробника товарів в тарі та упаковці» за утилізацію відходів тари та упаковки відповідно до вимог директив ЄС та створення прозорого механізму фінансування виробниками товарів в тарі та упаковці утилізації тари та упаковки; запровадження принципу «забруднювач платить» та розширеної відповідальності виробника, зокрема упаковки, що передбачає відповідальність виробника (первинного імпортера) за весь життєвий цикл продукції, включно з покладенням відповідальності (безпосередньої та/або фінансової) за поводження з відходами цієї продукції; (з цією метою пропонувалося до 30 квітня 2015 р. Мінрегіону України розробити та подати Кабінетові Міністрів України проекту закону про упаковку та відходи упаковки); розроблення та подання Кабінетові Міністрів

України проекту нормативно-правового акта про затвердження технічного регламенту про захоронення відходів (відповідальні Мінрегіону України та Мінприроди України); забезпечення впровадження на законодавчому рівні п'ятиступеневої ієрархії поводження з відходами відповідно до Директиви № 2008/98/ЄС про відходи та підготовка планів щодо управління відходами згідно із нею [32].

Аналізуючи План заходів з виконання Програми діяльності КМУ, зазначимо, що у питанні утилізації твердих побутових відходів, їх максимального повторного залучення у господарський обіг як вторинних ресурсів стан виконання слід визнати як незадовільним. Видалення відходів у спеціально відведені місця на сьогодні залишається домінуючим методом перероблення відходів в Україні. При цьому сільське населення щодо цього питання зовсім не задіяне.

За статистичними даними лише 8–15 % відходів використовувалося як вторинні матеріальні ресурси, а решта потрапляло на звалища, площа яких становить майже 0,2 % території України. Понад 80 % звалищ експлуатуються без дотримання будь-яких запобіжних заходів, у результаті чого вони стали джерелами забруднення довкілля. Витрати на складування і захоронення виробничих відходів складають майже 20 % вартості готової продукції, що не сприяє розвитку технологій їх переробки та утилізації [33, с. 229].

На думку авторів Проекту Закону України «Про упаковку та відходи упаковки» № 4028 від 5 лютого 2016 р., у питанні поводження з твердими побутовими відходами повинен відігравати цей нормативний акт. Однак, як зазначається у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 29 серпня 2016 р., проблемним питанням у прийнятті Закону, крім іншого, стало не чітко визначене коло центральних органів виконавчої влади та їх повноважень у цій сфері. Ці та інші питання унеможливили прийняти ВРУ цей проект Закону до розгляду [34].

Важливу роль в державній політиці у сфері поводження з відходами повинна відігравати Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля, яка фокусується на положеннях статті 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» і Додатку ХХХ до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, і має на меті забезпечити ефективне виконання Україною зазначених вимог Угоди [35].

Вказана стратегія передбачає розробку та затвердження технічного регламенту про захоронення відходів. Однак, такий нормативно-правовий акт до цього часу не прийнятий.

Щодо забезпечення впровадження на законодавчому рівні п'ятиступеневої ієрархії поводження з відходами відповідно до Директиви № 2008/98/ЄС про відходи та підготовка планів щодо управління відходами, треба наголосити, що у Верховній Раді України зареєстровано законопроект №3198-1 «Про внесення змін до деяких законів України щодо поводження з побутовими відходами та стимулювання їх використання як альтернативного джерела енергії» від 21 жовтня 2015 р. [36] та законопроект №3200-1 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо спрямування деяких видів екологічного податку на поводження з побутовими відходами)» від 21 жовтня 2015 р. [37].

Як йдеться у пояснювальній записці до законопроекту №3198-1, його підготовлено з метою комплексного врегулювання питання поводження з побутовими відходами, удосконалення механізмів державного регулювання у сфері поводження з побутовими відходами на основі директиви 2008/98/ЄС про відходи та скасування деяких директив, підвищення ефективності дії законів України у сфері поводження з побутовими відходами, усунення виявлених недосконалостей правового регулювання у цій сфері, створення сприятливих законодавчих умов для залучення інвестицій в енергетичну галузь та стимулювання виробництва електроенергії і тепла шляхом

перероблення побутових відходів завдяки поширенню на цей вид електроенергії «зеленого» тарифу [36].

В директиві № 2008/98/ЄС зазначається, що запровадження розширеної відповідальності виробника є одним із засобів підтримки розробки та виробництва товарів, що повністю враховують та полегшують ефективне використання ресурсів впродовж усього їхнього життєвого циклу, включаючи відновлення, повторне використання, розбирання та перероблення без шкоди для вільного обігу товарів на внутрішньому ринку. Заходи, щодо впровадження розширеної відповідальності виробника можуть включати прийняття повернутої продукції та відходів, що лишилися після використання такої продукції, так само, як і подальше управління відходами та фінансова відповідальність за таку діяльність [38].

Завдяки ієрархії запроваджена пріоритетність (першочерговість) послідовних операцій поводження з побутовими відходами, що дозволить створити нову галузь у сфері поводження з побутовими відходами, забезпечити надання послуг з вивезення побутових відходів відповідної якості, впровадити сучасні методи та технології збирання, транспортування, перероблення та екологічно безпечного захоронення перероблених відходів, одержання вторинної сировини, що є у складі побутових відходів, сприятиме поліпшенню екологічного стану довкілля та привабливості ринку у сфері поводження з побутовими відходами для суб'єктів господарювання. Планом передбачено реформування системи управління сферою охорони довкілля з метою перетворення її на інтегровану систему, яка здатна забезпечити реалізацію проєвропейських реформ та ліквідувати корупційні схеми у сфері управління та охорони довкілля. Координацію роботи органів виконавчої влади профільного міністерства, державних агентств лісових, водних, земельних ресурсів, Держекоінспекції та інших органів, які виконують функції чи завдання у сфері охорони довкілля, для гармонізації законодавства та ефективного моніторингу довкілля. Відновлення державного органу у сфері управління заповідною справою [36].

Незважаючи суттєві цілі та завдання державної політики, яка охоплює питання пов'язані з процесами, що відбуваються у сфері поводження з побутовими відходами, проблемні питання у цій сфері суспільних відносин потребують невідкладного розв'язання. Зокрема, й на сьогодні не забезпечуються повне збирання, максимально можлива утилізація, своєчасне знешкодження та видалення відходів, унаслідок чого прогресує їх накопичення, не впроваджуються екологічно безпечні методи та засоби поводження з відходами, через що підвищується небезпечність відходів, зростають техногенні та екологічні ризики. Недостатньо впроваджуються маловідходні технології, повільними темпами створюється інфраструктура у сфері поводження з відходами, перш за все небезпечними, їх утилізації [39].

При реалізації завдань державної політики органи публічної влади можуть застосовувати різні адміністративно-правові засоби державного впливу, однак посадові особи не в повній мірі використовують їх в повсякденній діяльності. Відсутність дієвої юридичної відповідальності у багатьох випадках ставить під сумнів впровадження нових методів у цій сфері [39].

Таким чином, проведений доктринальний та нормативно-правовий аналіз, дає підстави визнати, що державна політика у сфері поводження з побутовими відходами – це 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 [40, с. 141].

2.1 Побудові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Систему законодавчих актів, які регулюють державну діяльність у сфері поводження з побутовими відходами, складають акти різної спрямованості. Ці законодавчі акти можна поділити на природоохоронні акти, законодавчі акти, що регулюють управлінські відносини та акти, що передбачають юридичну відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами.

Ці відносини є багатограними і пов'язані з різними аспектами діяльності. Про це свідчать дисертаційні дослідження: Н. О. Максименцевої «Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами» (2006) спеціальність: 12.00.06 [41]; В. О. Юрескул «Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні» (2008) спеціальність: 12.00.06 [7]; А. О. Оскірко «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами (2015) спеціальність: 12.00.07 [42]; М. В. Федунь «Правове регулювання поводження з відходами в рамках Європейського Союзу» (2016), спеціальність: 12.00.11 [43].

Серед значної кількості галузей права, нормами яких регулюються суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, важливу роль відіграє сучасне адміністративне право. Про важливу роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин говорить професор В. К. Колпаков, який зазначає, що спостерігається «проникнення» адміністративного права в сферу інших правових галузей. В основі такого явища лежить фактична наявність управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права. Адміністративне право з урахуванням специфічних особливостей державно-управлінської діяльності як правової форми реалізації виконавчої влади, охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу [44, с. 92-93].

Незважаючи на те, що у сфері поводження з побутовими відходами провідну роль відіграє екологічне право, однак будучи комплексною галуззю права, норми екологічного права не в змозі врегулювати численне коло суспільних відносин. Зокрема, це стосується питання діяльності органів державної влади, управлінських відносин, адміністративної відповідальності та інших публічних відносин у сфері поводження з побутовими відходами, де ключову роль відіграють адміністративно-правові норми.

Саме адміністративно-правова норма, на думку Т. О. Коломoeць конкретизує управлінську волю держави, перетворює її на обов'язкове правило поведінки для людей [45, с. 32-33].

До особливостей адміністративно-правових норм можна зарахувати таке:

- в них закріплюються відносини щодо управління, державного контролю, нагляду, внутрішньо-організаційної діяльності;
- метод впливу норм на суспільні відносини має імперативний, державно-владний характер;
- виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру;
- системність норм адміністративного права [46, с. 14].

Наведені особливості адміністративно-правових норм є яскравим свідченням ролі адміністративного права в регулюванні суспільних відносин, його соціального призначення.

Саме через зв'язок держави і людини розкривається соціальне призначення адміністративного права, вказуючи на наявність публічного інтересу соціальної спільності, що визнаний і задоволений державою шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації) [47, с. 31].

Наведене дає підстави констатувати про важливу роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин у сфері

поводження з побутовими відходами. Ми погоджуємося з думкою, яка існує в юридичній літературі, коли об'єкт адміністративно-правового регулювання суспільних відносин ототожнюють з об'єктом правовідносин.

Об'єкт – це те, заради чого виникають правовідносини. Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій). Дії учасників управлінських відносин можуть здійснюватися заради різноманітних правових інтересів. Під діями розуміють факти, які виникають за волею людей. Вони можуть бути як правомірними, так і неправомірними [48, с. 51-52].

Під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміють те, на що спрямовані інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини, оскільки між цими елементами існує нерозривний зв'язок. Об'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цими благами [49, с. 234].

В. К. Шкарупа зазначав, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють у собі характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, зокрема, майнового чи немайнового характеру, та ін. Вчений також окремо виділяв такий додатковий елемент, як предмет правовідносин, яким можуть бути окремі речі, предмети, майно тощо [50, с. 26].

Таким чином, адміністративно-правові відносини мають важливе значення для всієї галузі адміністративного права, так і для адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері поведження з побутовими відходами.

Нормативно-правові акти у сфері поведження з побутовими відходами, не є сталими. Яскравим свідченням у цьому питанні є значна кількість нормативно-правових актів, які діють, або втратили свою чинність.

Нормативно-правові акти, що регулюють (охороняють) правові відносини, які постійно виникають, змінюються (доповнюються) чи припиняються. Під правовідносинами розуміють врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії взаємних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечується державою [51, с. 138].

Основні ознаки правовідносин:

- а) виникають на основі норм права або укладання угод;
- б) характеризуються наявністю сторін, які мають взаємні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;
- в) є видом суспільних відносин фізичних чи юридичних осіб, організацій і спільностей;
- г) здійснення суб'єктивних прав чи додержання юридичних обов'язків у правовідносинах контролюється і забезпечується державою [51, с. 138].

Отже, правовідносини – це врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, які виражаються в конкретному взаємозв'язку між уповажувальними та зобов'язальними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – та забезпечувані державою [52, с. 335].

Характеризуючи види адміністративно-правових відносин слід звернути увагу на їх класифікацію, в основу якої покладено різні критерії. Зокрема, В. К. Колпаков наводить таку класифікацію адміністративно-правових відносин:

- 1) за виконуваними функціями – регулятивні та правоохоронні;
- 2) за складом учасників – двосторонні або багатосторонні;
- 3) за сферою виконання:
 - а) відносини у сфері виконавчої влади;
 - б) відносини у сфері функціонування державних утворень, що знаходяться за межами виконавчої влади;

в) відносини у сфері недержавного управління (у місцевому самоврядуванні, у діяльності громадських організацій).

4) за станом взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах;

5) вертикальні та горизонтальні адміністративні правовідносини.

Також, адміністративні правовідносини, вчений поділяє на внутрішні та зовнішні; майнові і немайнові; такі, що захищають в адміністративному порядку, і такі, що захищаються у судовому порядку; субординації і координації тощо [53, с. 182-185]; залежно від галузевої залежності – матеріальні адміністративні правовідносини та процесуальні адміністративні правовідносини [44, с. 87-88].

На думку В. Б. Авер'янова та П. В. Діхтієвського адміністративно-правове регулювання представляє собою різновид правового впливу на суспільні відносини у сфері виконавчої влади. Оскільки адміністративно-правове регулювання суспільних відносин може здійснюватися різними адміністративно-правовими засобами, різними суб'єктами, у різних масштабах і на різних рівнях, воно здатне набувати різних форм, мати ті або інші різновиди [54, с. 159].

Таким чином, правовідносини у сфері поводження з побутовими відходами охоплюють суб'єктів та об'єкти, такий зв'язок є нерозривним, що в сукупності становлять зміст правовідносин. Правовідносини у цій сфері не можливі без діяльності суб'єктів.

В теорії права суб'єктами правовідносин вважають тих учасників, які є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [51, с. 138]. Майже тотожне визначення надає і М. В. Цвік. На його погляд, суб'єкт правовідносин – це такий учасник суспільних відносин, який є носієм юридичних прав та обов'язків [55, с. 338].

Питання про суб'єкти адміністративного права є одним з важливих, оскільки мова йде про учасників адміністративно-правових відносин, які вирішують завдання і здійснюють функції виконавчої влади, які

координують розпорядницькі та контрольно-наглядові повноваження в галузі державного управління і місцевого самоврядування, розглядають справи про адміністративні правопорушення, що вчинюються фізичними і юридичними особами в господарській, фінансовій, митній сферах, а також про порушення громадського порядку [56, с. 418].

До суб'єктів адміністративного права С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін відносять фізичних та юридичних осіб, які відповідно до встановленого адміністративного законодавством та адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади.

Науковці зазначають, що суб'єкти адміністративного права – це:

– по-перше, реальні учасники адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом і беруть участь в організації державного управління;

– по-друге, одна із сторін публічної управлінської діяльності, яка наділена відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими законодавством;

– по-третє, вони можуть бути конкретними учасниками адміністративно-правових відносин, у які вони вступають за власним бажанням або в силу обов'язку (громадяни, посадові особи) [46, с. 20].

Отже, адміністративно-правові відносини як складовий елемент механізму адміністративно-правового регулювання може здійснюватися різними адміністративно-правовими засобами державного впливу з метою запобігання негативним процесам у сфері поведіння з побутовими відходами, контролюється і забезпечується уповноваженими державними органами.

На підставі вищевикладеного надамо власне визначення адміністративно-правових відносин у сфері поведіння з побутовими відходами, під якими слід розуміти суспільні відносини, які виникають на

основі адміністративно-правових норм, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у сфері публічного управління.

Базовим правовим актом у регулюванні правовідносин пов'язаних із поводженням з побутовими відходами є Закон України «Про відходи», який визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України [9].

Питання пов'язане із побутовими відходами неможливо розглядати без забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень. З цією метою в Україні діє система державного моніторингу навколишнього природного середовища. Спостереження за станом навколишнього природного середовища, рівнем його забруднення здійснюється центральним органом виконавчої влади (Мінприроди України), що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, іншими спеціально уповноваженими державними органами, а також підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища [10].

Поряд з цим, екологічний стан довкілля та його вплив на здоров'я людей неможливий без здійснення екологічної експертизи. В Україні здійснюються державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Основним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність експертних служб, є Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. Цей Закон визначає екологічну експертизу як вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколоґо-експертних

формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах [15].

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про екологічну експертизу» процедура проведення екологічної експертизи передбачає три стадії: підготовча стадія; основна стадія; заключна стадія. Після здійснення відповідної процедури суб'єкти її проведення роблять висновки. Висновки державної екологічної експертизи дійсні три роки. Якщо за цей час не розпочато реалізацію рішення щодо об'єкта державної екологічної експертизи, то він підлягає новій державній екологічній експертизі. Статтею 44 Закону допускається оскарження висновків державної екологічної експертизи, а згідно ст. 46 – оскарження рішень, прийнятих на підставі цих висновків. Висновки державної екологічної експертизи є обов'язковими для виконання [15].

Водночас, говорячи про важливість здійснення екологічної експертизи, слід звернути увагу, що експертиза здійснюється не всіх діяльності й становить обмежене коло об'єктів. Згідно із нормами Закону «Про екологічну експертизу», здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку [15].

Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. На сьогодні це Мінприроди України та МОЗ України.

Серед широкого загалу об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку і, які підлягають державній екологічній експертизі, відповідно до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженому Постановою КМУ від 28 серпня 2013 р. № 808, включено й поводження з побутовими відходами (оброблення, перероблення, утилізація, знешкодження і захоронення) [57].

Відповідно до частини першої ст. 7 Закону України «Про екологічну експертизу» об'єктами екологічної експертизи, також є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу здійснюється відповідно до Порядку передачі документації на державну екологічну експертизу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №870 від 31 жовтня 1995 р. [58].

Порядок є обов'язковим для всіх замовників державної екологічної експертизи на території України і для еколого-експертних підрозділів Мінприроди України.

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

експертизи компетенцію та Міністерства охорони здоров'я України, яке відповідно до Положення «Про Міністерство охорони здоров'я України» № 267 від 25 березня 2015 р. Цей орган проводить медико-соціальну експертизу з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності особи та затверджує форми і організовує вивчення, оцінку і прогнозування показників здоров'я населення залежно від стану середовища життєдіяльності людини, встановлення факторів навколишнього середовища, що шкідливо впливають на здоров'я населення [59]. Питання судових експертиз та експертних досліджень здійснюється відповідно до Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України №53/5 від 8 жовтня 1998 р. [60].

Призначення судових експертиз та експертних досліджень здійснюється судовими експертами, як державних спеціалізованих науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України, так і атестованими судовими експертами, які не є працівниками державних спеціалізованих установ. Права, обов'язки указаних осіб, їх відповідальність, а також організація проведення експертиз та оформлення їх результатів здійснюються у порядку, визначеному значною кількістю нормативно-правових актів. Зокрема, Кримінальним процесуальним, Цивільним процесуальним, Господарським процесуальним кодексами країни, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про судову експертизу», іншими нормативно-правовими актами з питань судово-експертної діяльності та «Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень».

Згідно Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, одним із основних видів експертизи є: криміналістична: наявності шкідливих речовин у навколишньому середовищі; інженерно-екологічна; екологічна. Згідно з процесуальним законодавством України експертами виконуються первинні, додаткові, повторні, комісійні та комплексні експертизи. Визначення способу

проведення експертизи (вибір певних методик, (методів дослідження) належить до компетенції експерта. Згідно пункту 8.1. Інструкції екологічною експертизою (із залученням спеціалістів вузького профілю, спеціалізації) можуть досліджуватись і об'єкти [59], визначені Законом України «Про екологічну експертизу» [15].

Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу», екологічні експертизи здійснюються, коли екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, можуть створити потенційну загрозу навколишньому природному середовищу тощо. До основних завдань екологічної експертизи належать: визначення виду й місця розташування джерела негативного антропогенного впливу на навколишнє природне середовище; визначення характеристики негативного антропогенного впливу на навколишнє природне середовище в часі та просторі; встановлення невідповідностей екологічного характеру у проектах техніко-економічних розрахунків та техніко-економічних обґрунтувань будівництва (реконструкції) і планування певного об'єкта; встановлення обставин, пов'язаних з порушеннями природоохоронного законодавства та умов експлуатації потенційно небезпечних об'єктів, а також з діями (бездіяльністю) спеціально уповноважених осіб у галузі охорони навколишнього середовища й природокористування, які сприяли заподіяння шкоди здоров'ю людини (смерті людини) або призвели до інших тяжких наслідків; визначення розміру збитків від забруднення навколишнього природного середовища, пошкодження [15].

Із наведеного видно, що експерти державних спеціалізованих науково-дослідних установ судових експертиз Міністерства юстиції України та атестовані судові експерти мають значний перелік завдань, що має важливе значення для адміністративно-правового регулювання поведінки з побутовими відходами.

Адміністративно-правове регулювання поведження з побутовими відходами здійснюється за кількома напрямками, які можна виокремити за ознакою однорідності регулювання суспільних відносин.

Про необхідність впорядкування нормами адміністративного права відносин у сфері поведження з відходами, свідчить і дисертаційне дослідження А. О. Оскірко, яка зазначає, що органи виконавчої влади можуть застосовувати широке коло різноманітних адміністративно-правових засобів державного впливу. Зокрема, серед таких заходів вона виокремлює:

- дозволи на використання спеціальних природних ресурсів;
- дозволи на розміщення відходів;
- надання висновків екологічної експертизи;
- здійснення державного контролю;
- обмеження або припинення діяльності господарюючих суб'єктів;
- застосування адміністративної відповідальності [61, с. 16-17].

Як на нашу думку, такий підхід щодо адміністративно-правових засобів державного впливу, не є повним. Здійснений аналіз нормативно-правового регулювання поведження з побутовими відходами дає підстави розширити адміністративно-правові засоби державного впливу.

До адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері ППВ , також слід віднести:

- розробку і затвердження державних стандартів, норм і правил;
- державний облік і паспортизацію побутових відходів;
- здійснення експертизи та квотування;
- державну реєстрацію суб'єктів, що здійснюють діяльність у цій сфері;
- затвердження та реалізація регіональних та місцевих програм та контроль за їх виконанням;
- реалізацію адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Враховуючи, що побутові відходи стали серйозною проблемою не тільки для навколишнього природного середовища, але й для здоров'я

людей, оскільки утворюються практично у всіх сферах людської діяльності, охоплюючи як сферу виробництва, надання послуг, так і сферу споживання, чинне законодавство встановлює спеціальний правовий режим поводження з відходами та поділяє всі відходи відповідно до системи класифікації відходів на види, групи та класи.

Закон України «Про відходи» класифікує відходи на: «небезпечні відходи»; «побутові відходи»; «рідкі відходи»; тверді відходи; «відходи як вторинна сировина». Ст. 1 цього Закону визначає побутові відходи, як відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [9].

На відміну від законодавчого визначення поняття «побутові відходи», у законодавстві відсутнє поняття «тверді побутові відходи», які завдають значної шкоди здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу.

Термін «тверді побутові відходи» був вживаний у «Правилах надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів», затверджених наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 54 від 21 березня 2000 р. [62], який втратив чинність на підставі наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України №391 від 18 грудня 2008 р. [63].

У «Правилах надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів», відходи поділялися на тверді побутові відходи та негабаритні відходи. На сьогодні систематизований перелік відходів міститься у Державному класифікаторі України «Класифікатор відходів» ДК 005-96, затвердженого наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29 лютого 1996 р. №89 [64].

Класифікатор відходів забезпечує інформаційне підтримування у вирішенні широкого кола питань державного управління відходами. Побутові відходи в Класифікаторі віднесені до розділу «Відходи від надання

послуг» та класифіковані за номером 7720.3.1.01 «Відходи комунальні (міські) змішані, у т. ч. сміття з урн» [64].

Однак, окремі положення Класифікатора мають суттєві недоліки. По-перше, в документі відходи не поділяються на промислові та побутові відходи, включаючи останні як окремі елементи у перші. По-друге, відходи не розподілено за рівнем шкідливості (небезпеки). З цього приводу М. В. Довга зазначає, що оскільки в Україні нині не існує стандартів, які б регулювали механізми поводження з відходами і давали чіткі трактування специфічної термінології та понять у цій сфері, побутові відходи можна класифікувати по-різному, залежно від класифікаційної ознаки [65, с. 52].

Залежно від класифікаційної ознаки відходів, законодавцем встановлений правовий режим поводження з відходами. Так, Закон України «Про відходи» визначає поводження з відходами, як дії, які спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [9].

На думку Б. Я. Бляхмана юридичним режимам притаманні такі основні ознаки:

1) вони встановлюються виключно законодавчими актами і забезпечуються державою;

2) за їх допомогою держава специфічними чином регламентує конкретну групу суспільних відносин, виділяючи при цьому ті чи інші об'єкти права;

3) вони представляють особливий порядок правового регулювання, який складається з сукупності юридичних способів і характеризується поєднувальними складовими, які надають особливої направленості правовому регулюванню;

4) вони створюють визначений ступінь сприяння чи перешкод для задоволення інтересів права [66, с. 9].

Взагалі, термін «правовий режим» використовується як у вітчизняних нормативно-правових актах, так і науковцями. Наприклад, в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р., надзвичайний стан визначається як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [67].

Відомий теоретик права С. С. Алексєєв під правовим режимом розумів особливу, цілісну систему регулятивного впливу, яка характеризується специфічними прийомами регулювання – особливим порядком виникнення і формування змісту прав та обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, способом їх реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм, класифікуючи правові режими на загально-дозвільні та спеціально-дозвільні, які утворюються шляхом сполучення дозволів та заборон, є найбільш поширеними і такими, що часто використовуються [68, с. 245].

На визначення поняття «правовий режим» впливає галузева належність. Так, представники науки екологічного права визначають правовий режим поводження з відходами як систему встановлених

законодавством правових заходів, норм і правил, що визначають правові засади поведження з відходами з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини. На її думку правовий режимом відходів спрямований на мінімізацію утворення та накопичення відходів, забезпечення їх видалення чи утилізацію та запобігання шкоди навколишньому природному середовищу та здоров'я людини [1, с. 503-505].

С. Г. Стеценко визначає митний режим як сукупність норм, установлених законами України з питань митної справи, що залежно від заявленої мети переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України визначають порядок такого переміщення та обсяг митних процедур, які при цьому здійснюються [69, с. 347-348].

Ю. В. Гридасов під правовим режимом розуміє цілісну розширену систему регулювання суспільних відносин, встановлених законодавством України з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, національної безпеки країни, яка визначає права й обов'язки учасників цих правовідносин та механізми їх реалізації, характеризується особливим порядком виникнення та припинення, оптимально поєднує інтереси всіх зазначених суб'єктів, забезпечується державним примусом і громадським осудом порушників [70, с. 254]. В. В. Богуцький визначає адміністративно-правовий режим як поєднанням адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [71, с. 282].

Отже, кожній галузі права притаманний свій специфічний режим правового регулювання, яким обумовлюється юридична особливість певної галузі. Крім того, правові режими поділяють на приватноправові і публічно-правові. Приватноправові режими встановлюються при регулюванні більшості трудових відносин і характеризуються перевагою дозволів як способів регулювання, диспозитивного методу і загально-дозвільного типу правового регулювання, наявністю рекомендаційного (та/або

заохочувального) регулювання, позовною формою захисту прав, широкою автономією суб'єктів права у врегулюванні своїх відносин тощо. Публічно-правові режими зумовлюють домінування заборон і зобов'язань, імперативного методу і часто спеціально-дозвільного типу правового регулювання, покладення ініціативи щодо захисту прав на компетентні органи, централізоване і максимально деталізоване регулювання ... [72, с. 83].

На думку Д. М. Бахраха, поняття правового режиму майже збігається з поняттям системи права, якщо воно розглядається в сенсі відносин громадян, організацій у зв'язку з певними об'єктами (режим власності, режим природних об'єктів, режим державної служби, прикордонний режим, митний режим та багато інших його видів) [73, с. 410].

Таким чином, об'єктом адміністративно-правових режимів є суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, які спрямовані на запобігання та усунення наслідків екологічної безпеки, високої імовірності загрози життю та здоров'ю людей.

Предметом адміністративно-правових режимів є законодавчо визначена діяльність суб'єктів публічної адміністрації та широкого кола фізичних та юридичних осіб, з метою недопущення, усунення чи мінімізації негативних наслідків під час збирання; видалення; розміщення; зберігання; перероблення; утилізації; захоронення; вивезення побутових відходів.

Незважаючи на різні визначення поняття «правовий режим» та їх галузеве регулювання, слід погодитись з думкою Л. В. Томаш, що цілісна концепція правового режиму має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дозволяє:

1) науці – побачити глибину і можливості як правового регулювання, так і права в цілому;

2) законодавцю, враховуючи всі обставини, поклавши в основу необхідне поєднання юридичних засобів, що створюють оптимальні умови щодо конкретного об'єкта (чи суб'єкта діяльності), піддати виникаючі відносини особливій, специфічній регуляції;

3) правозастосовувачу – застосовувати закони й інші нормативно-правові акти, чітко знаючи, що покладено в основу будь-якого поєднання юридичних засобів і чи досягаються цілі специфічного регулювання;

4) правоохоронцю – забезпечити контроль і нагляд законної та правильної (на основі принципів пріоритету прав і свобод і т.п.) дії механізмів реалізації [74, с. 25].

Очевидно, 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 утилізації, їх знешкодження або розміщення, видалення та перевезення, де правовий режим можна розглядати як особливий порядок адміністративно-правового регулювання, який складається у цій сфері.

До адміністративно-правових засобів державного впливу на сферу поводження з побутовими відходами також належить стандартизація.

Стандартизація проводиться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Державні стандарти в галузі охорони навколишнього природного середовища є обов'язковими для виконання і визначають поняття і терміни, режим використання й охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища, інші питання, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів [10].

Нормативним актом, відповідно до якого в країні здійснюється стандартизація є Закон України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р. Згідно ст. 11 Закону стандарти застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти. Метою стандартизації в Україні також є: забезпечення охорони

життя та здоров'я; збереження навколишнього природного середовища (частина перша ст. 4) [75].

Функції національного органу стандартизації виконує Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості», яке утворено постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2003 року № 1337 [76]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1163-р ДП «УкрНДНЦ» визначено, як державне підприємство, яке виконує функції національного органу стандартизації [77].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [78]. До повноважень цього органу у сфері стандартизації, належить: вжиття обґрунтованих заходів для прийняття і дотримання суб'єктами стандартизації Кодексу добросовісної практики з розробки, прийняття та застосування стандартів відповідно до Угоди Світової організації торгівлі про технічні бар'єри у торгівлі, що є додатком до Марракеської Угоди про заснування Світової організації торгівлі від 15 квітня 1994 року; здійснення контролю за дотриманням національним органом стандартизації процедур у сфері стандартизації відповідно до принципів, норм і вимог, установлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами [76].

Важливо зазначити, що одним із засобів державного впливу виступає адміністративна відповідальність. Згідно ст. 244-7 КУпАП, посадові особи Міністерства економічного розвитку і торгівлі України уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення у разі порушення призначеними органами з оцінки відповідності чи визнаними незалежними організаціями процедур оцінки відповідності вимогам технічних регламентів; порушення органами з сертифікації, призначеними в державній системі сертифікації, правил і порядку обов'язкової сертифікації продукції (ст. 172-1) та невиконання

законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері стандартизації, метрології та метрологічної діяльності і технічного регулювання (ст. 188-9) [79].

Тісний зв'язок стандартизація навколишнього природного середовища має із державним обліком та паспортизацією відходів. «Порядок ведення державного обліку та паспортизації відходів» затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 2034 від 1 листопада 1999 р. [80]. Цей Порядок встановлює єдині правила ведення державного обліку та паспортизації відходів, дія яких поширюється на підприємства, установи, організації всіх форм власності, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана з утворенням відходів та здійсненням.

Державний облік та паспортизації відходів здійснюється відповідно до Державного класифікатора управлінської документації ДК 010-98, затвердженого наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації №1024 від 31 грудня 1998 р. [81]. ДКУД є складовою частиною державної системи класифікації і кодування техніко-економічної та соціальної інформації. Під управлінською документацією розуміється сукупність взаємопов'язаних документів, що застосовуються для вирішення завдань управління національним господарством і мають нормативно-правову силу. Недоліком ДКУД є те, що поза межами контролю залишилися громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана з утворенням відходів та їх здійсненням. Згідно ст. 10 ДКУД, контроль за веденням первинного обліку відходів та за їх паспортизацією здійснюється Держекоінспекцією та її територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими органами виконавчої влади в галузі поводження з відходами відповідно до їх компетенції. Проте, така діяльність здійснюється тільки щодо підприємств.

Зважаючи на необхідність удосконалення цього нормативно-правового акта, вважаємо доцільним запропонувати 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 поводження з відходами відповідно до їх компетенції.

Наведене свідчить, що державний облік та паспортизація відходів відіграють важливу роль в адміністративно-правовому регулюванні поводження з побутовими відходами, серед численної кількості яких, слід звернути увагу на наведені нижче:

ДСТУ 2195–99 Охорона природи. Поводження з відходами. Технічний паспорт відходу.

ДСТУ 3910–99 Охорона природи. Поводження з відходами. Порядок найменування відходів за генетичним принципом і віднесення їх до класифікаційних категорій.

ДСТУ 3911–99 Поводження з відходами. Виявлення відходів і подання інформаційних даних про відходи. Загальні вимоги.

ДСТУ 2731–94 Порядок збирання, зберігання і перероблення відходів [82].

До нормативно-правових актів, які регулюють питання державного управління у сфері ППВ, належать постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, про затвердження положень про міністерства та інші органи державного управління у сфері ППВ, а також ці, які уповноважують органи виконавчої влади на реалізацію адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Джерелами, які містять адміністративно-правові норми у сфері ППВ також є, окремі відомчі акти міністерств та інших органів виконавчої влади.

Таким чином, можна констатувати, що правове регулювання суспільних відносин у сфері поводження з відходами здійснюється за допомогою різних норм права, серед яких одну із провідних ролей відіграють норми адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, об'єкти адміністративно-правового регулювання поводження з побутовими відходами та діяльність суб'єктів у цій сфері [83, с. 156].

Узагальнюючи наукові підходи щодо визначення поняття «адміністративно-правове регулювання», з адміністративно-правової точки зору надаємо авторське визначення поняття «адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами», під яким слід розуміти взаємопов'язану систему способів впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, які застосують уповноважені посадові особи державних органів влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності з метою задоволення інтересів суспільства.

3.1 Принципи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами

Загальновідомо, що немає такої сфери суспільних відносин, вплив на яку не поширював би предмет адміністративного права. Не є у цьому відношенні й суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами. Розглядаючи адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами та діяльність суб'єктів публічного управління у досліджуваній сфері не можемо звернути увагу на принципи їх діяльності. Оскільки принципи є основою будь-якої діяльності, адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами не є винятком із цього загально-визнаного правила.

Перш ніж досліджувати принципи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, розглянемо доктринальні підходи до розуміння принципів права науковцями різних галузевих наук та їх нормативне визначення.

На сьогодні стрижневою проблемою реалізації державної виконавчої влади в Україні, є проблема вироблення та становлення сучасних принципів державного управління як домінантних її складових. Актуальність такої постановки питання підтверджує те, що державне управління як інструмент реалізації державної виконавчої влади, багатозначне за обраними цілями і завданнями. Це, у свою чергу, слугує об'єктивною причиною прояву і належного обґрунтування найістотніших, специфічних стійких зв'язків і відносин, притаманних саме цьому виду управлінської діяльності, у закладених в її основу принципах [84, с. 92].

Як зазначається в спеціальній літературі, зусилля органів публічної влади мають бути спрямовані на вирішення актуальних управлінських проблем, утворених новою суспільною реальністю, в об'єктивній потребі переходу соціально-економічного розвитку і орієнтації на європейські стандарти місцевої та регіональної демократії [85, с. 221].

В. Б. Авер'янов та А. А. Пухтецька, звертають увагу, що сучасні напрями удосконалення державного управління та проведення адміністративної реформи в Україні враховують важливі аспекти удосконалення діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських стандартів, проте їх практичне запровадження ускладнюється застарілими підходами щодо визначення принципів організації та діяльності органів виконавчої влади (державного управління) сформованого ще з радянських часів. З огляду на це вітчизняна система органів виконавчої влади потребує врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів права щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації (вітчизняний аналог – органом виконавчої влади і

органи місцевого самоврядування), заснованих на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права [86, с.110].

Саме тому, діяльність суб'єктів публічного управління 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.

Загальновідомо, що кожна галузь права у своєму підґрунті має відповідні принципи. Під принципами права у юридичній літературі розуміються об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, вони є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку [87, с. 221].

В енциклопедичному словнику вказано, що термін «принцип» походить від лат. *Principium*, що означає початок, основа та наведено декілька дефініцій поняття «принцип»:

- 1) «основне, базове положення певної теорії, вчення, науки, світогляду, політичної організації»;
- 2) «ключова ідея основне правило діяльності; внутрішнє переконання людини, яка визначає її ставлення до життя, норми поведінки та діяльності»;
- 3) «основа будови чого-небудь; усталені, загальноприйняті, широко розповсюджені правила господарських дій та властивості економічних процесів» [88, с. 226].

Філософський аспект принципу полягає в тому, що під ним найчастіше розуміється першооснова (загальне у всіх речах) буття, яка є одним із найголовніших питань філософії. Зокрема в адміністративному праві для визначення галузевих принципів можна використовувати такі філософсько-правові терміни, як «основний початок», «основне, вихідне положення»,

«основа, першопочаток, керівна ідея, основне правило поведінки», «вихідний пункт, першооснова, основоположне теоретичне знання», «основа системи, внутрішнє переконання, норма поведінки та діяльності, від якої не відступають» тощо [89, с. 16].

В теорії права відокремлюють три групи міжгалузевих принципів права [90, с. 197-199], характеризуючи які О. В. Зайчук визначає три групи принципів, кожна із наведених вченим груп характеризує певний бік права, але не щодо структури (ідеї, норми, відносини), а стосовно змісту правової матерії. Так, перша група принципів характеризує загальне відношення до права та закону. До принципів можна віднести наступні положення: кожний громадянин окремо і суспільство загалом, підкоряючись законам, повинні мати можливість примусити до виконання закону і самого володарюючого; закон – це те, що народ наказує та встановлює; законів повинні дотримуватись; свобода міститься у дотриманні законів, а не в їх ігноруванні; хто користується правом, той не порушує будь-чийх інтересів; закон не має зворотної дії.

Друга група принципів характеризує ставлення до людини як вищої цінності. Як принципи виступають такі положення: людина не має бути засобом досягнення мети; всі люди народжуються вільними і рівними у правах; людина має право на особисту недоторканість; ніхто не може бути визнаний винним у скоєнні злочину, інакше, як за вироком суду (презумпція невинності); здійснення громадянином своїх прав не повинно порушувати прав інших громадян [91, с. 24].

Третя група принципів пов'язана з встановленням істини при вирішенні спорів, із дослідженням доказів. Сюди можна віднести такі положення: ніхто не може бути суддею у власній справі; ніхто не може посилатися у своє виправдання на незнання законів; нехай буде вислухана і друга сторона; відповідальність наступає тільки за вину. Наведений перелік не є вичерпним, однак він відображає загальний підхід до проблеми, бажання сконцентрувати

у принципах права їх юридичний зміст і звільнити їх від ідеологічних конструкцій [91, с. 24].

Отже, права принципи права розглядаються як основні (керовані) ідеї, вихідні положення, які характеризують зміст права, суть та призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів [92, с. 237].

Також, існують й різноманітні класифікації принципів права. Серед яких важливу роль відіграють галузеві й міжгалузеві принципи права, які характеризуються тим, що охоплюють лише одну чи декілька галузей права.

Загальні принципи права закріплені в Конституції України і стосуються всіх галузей права. Це принцип верховенства права, згідно з яким закріплюється загальна підпорядкованість праву, пряма дія і безпосереднє застосування норм Конституції України (ст. ст. 8, 19); принцип визнання плюралізму форм власності і гарантування захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальної спрямованості економіки (ст. 13); принцип гарантування прав і свобод людини і громадянина (ст. 22); принцип на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50) та інші [93, с. 80-81].

За такого підходу А. С. Кравцов розглядає загальні принципи адміністративного права в широкому та вузькому розумінні. На його думку в широкому розумінні принципи адміністративного права України – це основоположні ідеї, які є першоосновою для формування системи галузі, існують у правосвідомості й мають стати переконаннями для всіх суб'єктів (учасників) суспільних відносин у сфері публічного управління та є за своїм змістом ідеями природного права. У вузькому розумінні принципи адміністративного права України – це керівні положення, закріплені в Конституції, законах і підзаконних нормативно-правових актах, що стали незаперечними вимогами для всіх суб'єктів (учасників) суспільних відносин

у сфері публічного управління, які є за своїм змістом нормами позитивного права [89, с. 16].

Стосовно значення принципів адміністративного права зауважимо, що вони є підґрунтям права, в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і взаємопов'язані. Адміністративне право, безумовно, не може слідувати тільки одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися й функціонувати з урахуванням усіх наявних принципів [48, с. 39].

Це в повній мірі стосується й сфери поводження з побутовими відходами. По суті, мова йде про широкий загальний організаційно-правових заходів, які потребують публічного управління, де право має певні напрями впливу і будується на конкретних принципах адміністративного права.

Принципи права як керовані юридичні вимоги відображають особливості та специфіку юридичного права, мають нормативний, регулятивний характер, визначають і скеровують правомірну поведінку людей [94, с. 115].

Спрямовуючи свої погляди на розуміння принципів адміністративного права О. П. Світличний, зазначає, що в залежності від розвитку соціально-економічних умов, що є одним із головних чинників значного впливу на економічний стан суспільства, принципи відображають певні властивості, які відповідають процесам розвитку суспільства [93, с. 86].

Погоджуючись із викладеною думкою, слід наголосити, що на принципи адміністративного права як і на інші принципи права першочергове значення має стан суспільних відносин (економічні, політичні, правові, організаційні) та інші фактори, які мають безпосередній вплив на розвиток суспільства. Звідси і принципи адміністративного права відображають той стан суспільних відносин в якому перебуває держава.

Враховуючи, що наша держава з часів незалежності спрямовує свої погляди на європейський інтеграційний простір, кращі здобутки науки європейського адміністративного права притаманні його принципам.

В юридичній науці існують різні підходи до визначення поняття «принципи державного управління». Як стверджує Ю. П. Битяк, державне управління здійснюється відповідно до принципів (засад) закріплених Конституцією України, яка на думку вченого, дозволяє віднести до принципів державного управління такі: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласності [48, с. 12].

З урахуванням особливостей державного управління виділяють такі підсистеми (блоки) принципів управління: загальні (загальносистемні), організаційно-технологічні, окремі. Перші розкривають змістову і загальноцільову направленість управління, другі – його організаційну і технічну сторони, треті стосуються головним чином безпосереднього керівництва діяльністю людей, учасників управлінського процесу і виконавців [95, с. 14-15]. На думку О. П. Рябченко принципи державного управління універсальні, їх можливо застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно системного підходу кожен сферу можливо розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами [96, с. 29].

Цілком очевидно, що сфера суспільних відносин різноманітна, тому в своїй діяльності органи публічної адміністрації застосовують як загально-правові принципи, які вони застосовують для впливу на будь-який об'єкт, а також галузеві управлінські принципи, що мають свою специфіку й обумовлюється межами їх застосування.

Академік П. М. Рабінович здійснив поділ сфер і меж правового регулювання за таким критерієм:

1) сфера можливого (потенційного) правового регулювання – ділянка суспільних відносин, яка в принципі може бути врегульована правом; її межі зумовлюються певними властивостями суспільних відносин, суб'єктів права, а також самих юридичних норм;

2) сфера необхідного правового регулювання – ділянка соціального простору, де потрібен вплив права як прояв дії соціальних закономірностей, потреб суспільства і держави. Її межі зумовлюються загально-соціальними потребами, а також інтересами керівної частини суспільства, які відображає держава;

3) сфера законодавчого (легального) регулювання – ділянка соціального простору, фактично регламентована правовими нормами; межами цієї сфери виступають основні принципи відповідної правової системи;

4) сфера правореалізуючого (зокрема правозастосовного) регулювання – ділянка суспільного життя, в якій фактично здійснюються правові норми; межі її визначаються чинним законодавством [97, с. 166-167].

Зазначене відповідає специфіці поведження з побутовими відходами, де спеціальні принципи управління відображають специфіку адміністративно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин, а окремі принципи зафіксовані в актах законодавства або впливають із них.

Сфера поведження з побутовими відходами ґрунтується на низці принципів, інтегруюче значення для яких має спеціальне законодавство. Зокрема, ст. 5 Закону України «Про відходи», визначає такі основні принципи: забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів; дотримання правил екологічної безпеки при поведженні з ними; забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів; сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних

відходів; організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини; обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації [9] тощо.

Як нами зазначалося, законодавство про відходи складається із численної кількості законів України та інших нормативно-правових актів, серед яких слід виділити Закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11], «Про житлово-комунальні послуги» [12], «Про благоустрій населених пунктів» [13], проте в нормах цих законів, галузеві принципи, які б закріплювали вихідні нормативно-керовані положення – відсутні. Проте, це не стосується Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», окремі норми якого мають відношення до побутових відходів. Так, в частині четвертої ст. 3 вказаного Закону зазначено, що одним із завдань національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, є формування і забезпечення прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках, які перебувають у стані природної монополії, та суміжних ринках у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін, а ст. 4 Закону визначає основні принципи діяльності національної комісії. Вказані принципи в більшій мірі відповідають принципам публічного управління. Зокрема, це: законність; гласність, доступність, прозорість та відкритість процедури державного регулювання; незалежність і передбачуваність державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках для споживачів та суспільства; колегіальність, незалежність та об'єктивність при прийнятті рішень; адресність регулювання, його спрямованість на конкретний суб'єкт природних монополій та суб'єкт господарювання на суміжних ринках; захист прав споживачів товарів (послуг) на ринку, що перебуває у стані природної

монополії, та суміжних ринках у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів; відповідальність за прийняті рішення та відшкодування завданої шкоди суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання на суміжних ринках [98].

Таким чином, в наведеному ми знаходимо і загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, і які як наголошував В. Б. Авер'янов, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах [53, с. 98].

Це в повній мірі стосується й сфери поводження з побутовими відходами. До таких принципів можна віднести: принцип законності; принцип гласності, доступності, прозорості та відкритості процедури державного регулювання; принцип колегіальності, незалежності та об'єктивності при прийнятті рішень; принцип захист прав споживачів у сфері перероблення та захоронення побутових відходів; принцип відповідальності за прийняті рішення.

Ми поділяємо думку, що систему принципів сучасного адміністративного права України становлять загальні (загальногалузеві), спеціальні (особливі), підгалузеві та приватні (інституціональні) принципи адміністративного права. Загальними принципами адміністративного права України є: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; повнота й реальність прав і свобод людини та громадянина в адміністративно-правовій сфері; забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами; законність в адміністративно-правовій сфері; соціальна орієнтація діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації; судовий контроль за діяльністю всіх суб'єктів виконавчої влади; відповідність норм галузі положенням Конституції України, законам України, а також ратифікованим Верховною Радою України міжнародним договорам; підконтрольність і підзвітність державних органів і державних службовців; служіння органів

публічної влади людині та суспільству; взаємна відповідальність держави й людини тощо [89, с. 17].

Враховуючи, що наведені вище принципи є дослідженими в науці адміністративного права, вважаємо, що буде доцільно не розглядати ці принципи.

Спеціальні (особливі) у свою чергу поділяються на принципи управління економікою, промисловістю, агропромисловим комплексом; принципи управління в соціально-культурній сфері; принципи управління адміністративно-політичною діяльністю тощо. Підгалузеві поділяються на принципи будівельного права; принципи транспортного права; принципи енергетичного права; принципи міграційного права; принципи комунального (муніципального) права тощо, а інституціональні – на принципи державної служби; принципи служби в органах місцевого самоврядування; принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного судочинства; принципи адміністративного процесу; принципи адміністративно-правового статусу фізичних або юридичних осіб; принципи надання адміністративних послуг тощо [89, с. 17].

До правового регулювання суспільних відносин у сфері ППВ безпосереднє відношення має Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 3 якого закріплює основні принципи охорони навколишнього природного середовища, серед яких слід виділити: пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; обов'язковість надання висновків державної екологічної експертизи; гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду; поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища [10].

Як зазначає академік Ю. С. Шемшученко, принципи екологічного права вироблені теорією та практикою. Вони є науковою основою досягнення цілей правового регулювання в екологічній сфері. При цьому серед правознавців немає одностайності щодо кількісного визначення і класифікації цих принципів, проте вони нерідко переплітаються із загальноправовими принципами і становлять єдине ціле. Йдеться, зокрема про принципи законності, єдності прав і обов'язків, юридичної відповідальності за правопорушення тощо. Ці принципи властиві як праву в цілому, так і екологічному праву, зокрема. На підставі чинного законодавства академік

Ю. С. Шемшученко, виділяє такі найважливіші для галузі права принципи:

- системності та комплектності у регулюванні екологічних відносин;
- пріоритетність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- запобігання екологічній шкоді;
- доступу фізичних і юридичних осіб до екологічної інформації;
- поєднання прав і обов'язків, стимулювання і відповідальності у сфері дії екологічного права тощо [1, с. 18-19].

На нашу думку, важливу роль у сфері поведінки з побутовими відходами повинен відігравати принцип взаємної відповідальності держави й особи. Цей принцип в деякій мірі є ототожнює вищезазначений «принцип поєднання прав і обов'язків, стимулювання і відповідальності у сфері дії екологічного права». Водночас, оскільки проблемність питань поведінки з побутовими відходами є такою, що її в повній мірі повинні розділити держава та її громадяни, які в повній мірі відповідальні за той негативний стан, який існує у цій сфері, а тому принцип взаємної відповідальності держави й особи, є більш конкретизуючим.

Принцип взаємної відповідальності держави й особи означає, що вони пов'язані взаємними правами й обов'язками. І тому не тільки особа відповідальна перед державою, але й держава відповідає перед громадянами

за результати своєї діяльності (прийняття законів, забезпечення гідного рівня життя людини тощо) [99, с. 97].

Розвиток сучасного українського адміністративного права характеризується не тільки уставленими принципами адміністративного права, але й введенням у правовій обіг нових принципів, які повинні відповідати як європейським стандартам, так і специфіці досліджуваної сфери. Багатоманітність та різноплановість діяльності суб'єктів публічного управління потребує виразити специфіку й закономірності принципів, які повинні діяти у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів у сфері поводження з побутовими відходами.

З врахуванням викладених вище міркувань та взявши за основу вищенаведені принципи, запропонуємо власні управлінські принципи, які притаманні сучасному управлінню суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Такими є:

1) 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;

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

Здійснимо дослідження та обґрунтування запропонованих нами принципів.

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, полягає в тому, що приймаючи управлінське рішення щодо проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів суб'єктів публічного управління, їх посадові особи повинні діяти в інтересах всього суспільства й

забезпечити санітарне та епідемічне благополуччя населення, охорону довкілля, запобігати розвиткові небезпечних геологічних процесів і явищ пов'язаних із побутовими відходами.

Порядок розроблення, погодження і затвердження проектної документації полігонів поводження з побутовими відходами мають відповідати встановленим вимогам і включають широкий комплекс організаційно-правових питань із залученням широкого кола суб'єктів публічного управління.

Порядок експлуатації полігонів побутових відходів здійснюється відповідно до «Правил експлуатації полігонів побутових відходів», затвердженого наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 435 від 1 грудня 2010 р. [100]. Ці правила є обов'язковими для суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які здійснюють діяльність, пов'язану з експлуатацією та утриманням полігонів побутових відходів. На полігони побутових відходів дозволяється приймати побутові відходи (окрім рідких побутових відходів та небезпечних відходів у складі побутових відходів) з житлових будинків, адміністративних і громадських установ та організацій, підприємств торгівлі та громадського харчування, закладів культури і мистецтва, навчальних та лікувально-профілактичних закладів та інших підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, вуличний та садово-парковий змет і листя, а також подрібнені будівельні відходи і промислові відходи III та IV класів небезпеки відповідно до санітарних правил та норм, шлак і золу від сміттєспалювальних заводів. Тверді відходи IV класу небезпеки використовують на полігоні побутових відходів як ізолювальний матеріал у середній та верхній частинах полігона, а тверді відходи III класу небезпеки можуть складуватися разом з побутовими відходами з дотриманням особливих умов відповідно до санітарних правил та норм. На кожному полігоні побутових відходів має бути контрольно-пропускний пункт і

повинні бути встановлені автомобільні ваги для обліку кількості усіх видів відходів, що надходять на полігон побутових відходів. Полігони побутових відходів повинні мати охорону, керівництвом полігона побутових відходів має бути затверджена інструкція про заходи пожежної безпеки, в якій встановлюються порядок та спосіб забезпечення пожежної безпеки, обов'язки і дії працівників у разі виникнення пожежі [100] тощо.

Специфічною особливістю твердих побутових відходів є велика різноманітність і непередбаченість їх складу. Через присутність в твердих побутових відходах органічних компонентів (особливо харчових відходів) з високою вологістю, які швидко загнивають і біологічно розкладаються, вони є джерелом антисанітарійного та екологічного забруднення оточуючого природного середовища. Тверді побутові відходи створюють санітарно-гігієнічну та епідеміологічну небезпеку внаслідок неприємних запахів та шкідливих хімічних сполук, які можуть бути присутні або утворюються в них при біологічному розложенні органічних компонентів відходів, а також внаслідок присутності в них збудників інфекційних та паразитарних хвороб та внаслідок високої бактеріальної і гельмінтологічної забрудненості [101, с. 7].

Практика первісного накопичення та збору і вивезення змішених міських побутових відходів, що склалася в Україні, обумовлює антисанітарні умови на всіх етапах поводження з ТПВ внаслідок біологічного розкладання (гниття) органічних компонентів суттєво ускладнює сортування та відбір вторсировини, перетворює полігони та звалища для розміщення ТПВ в екологічно небезпечні об'єкти на яких виділяється біогаз, що забруднює атмосферу повітря та фільтрат, що забруднює ґрунтові води [101, с. 7].

Цілком очевидно, що та специфічна особливість твердих побутових відходів, потребує й особливого ставлення до їх будівництва. Проектування нового будівництва, реконструкцію, технічне переоснащення й рекультивацію полігонів твердих побутових відходів здійснюється відповідно до Основних положень проектування ДБН В.2.4-2-2005,

затверджені наказом Державний комітет України з будівництва та архітектури від 17 червня 2005 р. № 101, який набув чинності з 1 січня 2006 року [102].

Цей нормативно-правовий акт встановлює порядок приймання відходів. На полігони ТПВ приймають тверді побутові відходи з житлових і громадських будинків, установ, підприємств торгівлі та громадського харчування, а також вуличне, садово-паркове, будівельне сміття і деякі види твердих інертних відходів за відповідним обґрунтуванням, а також промислові відходи III – IV класів небезпеки з дозволу місцевих органів санітарно-епідеміологічної та екологічної служб та пожежної інспекції. Промислові відходи IV класу небезпеки можуть використовуватись на полігоні твердих побутових відходів як ізолюючий матеріал. 1.5 Прийняттю на полігони ТПВ не підлягають відходи, які можуть бути вторинною сировиною (за можливості їх утилізації); відходи, що містять токсичні, отруйні та агресивні щодо споруд полігона ТПВ речовини.

Відповідно до ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основи проектування», склад, порядок розроблення, погодження і затвердження проектної документації полігона ТПВ мають відповідати встановленим вимогам [102].

Необхідною вимогою цього нормативно-правового акта є те, що його норми є обов'язковими для застосування органами державного управління і нагляду, замовниками (інвесторами), проектними організаціями, підрядниками, іншими юридичними і фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності у будівництві незалежно від форм власності [102].

Таким чином, запропонований нами принцип організаційно-правової діяльності органів публічної адміністрації під час проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів пов'язаних із захороненням, термічним обробленням (спалюванням) та утилізацією побутових відходів, з одного боку, виражає закономірності діяльності

органів публічної адміністрації у сфері суспільних відносин, з іншого, відображає галузеву специфіку.

Аналіз спеціальної правової літератури, нормативно-правових актів показує, що поводження з побутовими відходами потребує від суб'єктів публічного управління здійснення відповідного контролю за діяльністю фізичних та юридичних осіб додержання ними державних норм, стандартів і правил при здійсненні підприємницької, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами.

Наведене є свідченням, що поводження з побутовими відходами неможливе без принципу обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні підприємницької, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами.

Запропонований принцип в повній мірі стосується діяльності як суб'єктів підприємницької діяльності, так й діяльності органів публічної адміністрації.

Щодо вказаного принципу, слід зазначити, що у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» під пунктом а) міститься принцип «пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності» [10], який в деякій мірі перекликається із запропонованим нами принципом. Ми вважаємо, що запропонований нами принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні підприємницької, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами, в більшій мірі розкриває діяльність уповноважених органів публічного управління, їх посадових осіб та діяльність фізичних та юридичних осіб під час здійснення ними підприємницької діяльності, саме у сфері поводження з побутовими відходами, ніж вказаний законодавцем принцип, який в більшій мірі

стосується додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів при використанні природних ресурсів.

З метою обґрунтування запропонованого принципу, здійснимо аналіз нормативно-правових актів та спеціальної літератури.

Для реалізації державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, виконання екологічних програм, держава застосовує різноманітні адміністративно-правові засоби впливу і механізми правового регулювання. Їх мета полягає у впорядкуванні суспільних відносин, які виникають під час поводження з побутовими відходами.

Таким чином, управління є однією з найважливіших форм, що пов'язують державні, суспільні та інші структури з середовищем їх існування. Воно відчуває постійний вплив з боку даного середовища. Функції управлінн у цьому зв'язку полягають у тому, щоб сприяти корисному впливу і чинити не решкоди шкідливому, залишаючи без уваги той вплив, який не має для управлінн будь-якого суттєвого значення. І виконанн цієї функції управління здійснюється, насамперед, правовими засобами. Використовуючи правовий механізм, державні та інші структури реагують на зміни, що відбуваються у навколишньому середовищі, здійснюють необхідні перетворення [103, с. 52].

Стаття 19 Господарського кодексу України [104], встановлює вичерпний перелік сфер, у яких контроль та нагляд може бути застосований задля забезпечення загальних принципів господарської діяльності, прав та інтересів суб'єктів господарювання. Безумовно, норми господарського кодексу не конкретизують галузі в яких повинні застосовуватися загальні принципи господарської діяльності, а тільки пов'язують їх із господарською (підприємницькою, віділено автором – О. М. Гаврилюком) діяльністю.

У цьому питанні важливим є віднесення окремих принципів підприємницької діяльності до сфери поводження з побутовими відходами. Зокрема, екстраполюючи принципи господарської діяльності, визначені

господарським кодексом, на сфері поводження з побутовими відходами, до цієї сфери слід віднести:

– принцип дотримання стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення підприємницької діяльності у сфері поводження з побутовими відходами;

– принцип якості і безпеки надання послуг при перевезенні, транспортуванні побутових відходів;

– принцип дотримання екологічної безпеки.

Як нами уже наголошувалося, важливу роль у досліджуваній сфері відіграє стандартизація, яка спрямована на розробку і встановлення вимог, норм, правил обов'язкових для виконання суб'єктами господарювання. Метою стандартизації в Україні як зазначається в новому Законі України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р., є збереження навколишнього природного середовища. Державна політика у сфері стандартизації базується на збалансованому застосуванні таких принципів, як забезпечення участі фізичних і юридичних осіб у розробленні національних стандартів, відкритості та прозорості процедур розроблення і прийняття національних стандартів [75] та інші.

Крім норм Закону України «Про стандартизацію», ст. 15 Господарського кодексу України, передбачає необхідність обов'язкового застосування стандартів або їх окремих положень для суб'єктів господарювання, якщо на стандарти є посилання в нормативно-правових актах [104]. Таким нормативно-правовим актом є Закон України «Про стандартизацію», згідно ст. 5 якого об'єктами стандартизації є: матеріали, обладнання, системи, їх сумісність; правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, включаючи продукцію, персонал, системи управління [75] тощо.

Принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні підприємницької, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами, не буде повним без регламентованих

правил. Сутність регламентованих державою правил розкривається у спеціальному Законі України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015 р. Відповідно до ст. 1 цього Закону, технічне регулювання – це правове регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов’язкових вимог до характеристик продукції або пов’язаних з ними процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції чи інших видів державного нагляду (контролю) [105].

Важливо зазначити, що цілями прийняття технічних регламентів є захист життя та здоров’я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки. У разі якщо технічний регламент розробляється на основі акта законодавства Європейського Союзу, зміст, форма та структура такого технічного регламенту повинні максимально повно і точно відповідати змісту, формі та структурі відповідного акта законодавства Європейського Союзу з урахуванням можливості врегулювання конкретних суспільних відносин нормами актів законодавства України [105].

З метою посилення контролю за екологічним станом місць видалення відходів, оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище і здоров’я людини, постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1216 затверджено «Порядок ведення реєстру місць видалення відходів» [106].

Про важливість адміністративно-правового регулювання, а отже впливу суб’єктів управління на порядок ведення реєстру місць видалення відходів, свідчить те, що контроль за повнотою та якістю ведення реєстру місць видалення відходів покладається на територіальні органи Держекоінспекції (*Державної екологічної інспекції України, виділено*

автором – О. М. Гаврилюком), а ведення реєстру здійснюють місцеві державні адміністрації [106].

Правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері поводження з побутовими відходами, здійснюється відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [107].

Державний нагляд (контроль), здійснюється уповноваженими органами в межах повноважень, передбачених законом щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища, та здійснюється відповідно до їх основних принципів. Серед яких слід виділити принципи: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності [107] та інші.

Таким чином, діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері поводження з побутовими відходами має базуватися як на загальних принципах права, так й на вироблених наукою адміністративного права керівних засадах, в основу яких має бути покладено суспільний інтерес.

Діяльність у сфері поводження з побутовими відходами потребує дотримання загальних та спеціальних галузевих принципів, а також впровадження нових принципів.

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

– 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;

– принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами [108, с. 65].

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

Висновки до розділу 1

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 твердих побутових відходів) 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 побудові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Сформульовано визначення поняття «адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами», під яким слід розуміти взаємопов'язану систему способів впливу норм адміністративного права на суспільні відносини у сфері поводження з побутовими відходами, які застосують 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 паспортизацію 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 з утворенням відходів та їх здійсненням. Пропонуємо 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 поводження 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 поводження 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 поводження з побутовими відходами.

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

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ ЯК УПРАВЛІНСЬКИЙ ПРОЦЕС

2. 1. Органи публічного управління як суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері поведження з побутовими відходами

В незалежності від сфери дослідженої проблематики, питання діяльності органів публічного управління завжди привертало увагу дослідників. Це в повній мірі стосується діяльності органів публічного управління у сфері поведження з побутовими відходами. Аналіз вітчизняної спеціальної літератури та наукових доробок свідчать, що в межах близької до теми дисертаційної дослідження, свої погляди на діяльність органів публічного управління звертали свою увагу А. О. Оскірко [42], І. П. Пілявська [109], К. О. Яремчук [110], І. Б. Мачуська [111] та інші представники науки адміністративного права.

Однією із причин такого інтересу щодо діяльності державних органів виконавчої влади є те, що на протязі всього часу української незалежності, діяльність органів публічної влади зазнавала постійних змін. Це призводило не тільки до змін у їх компетенції, але й ліквідації чи/або їх реорганізації.

Соціальний запит на вдосконалення системи публічного управління в Україні спонукає до наукового узагальнення досвіду державної, політичної та управлінської діяльності в різних галузях соціального та економічного життя. Практика реалізації стратегічних завдань розвитку українського суспільства в умовах внутрішньо системних, міжсистемних і глибинних трансформацій глобалізованого світу зумовлює необхідність постійного переосмислення теоретичних і практичних аспектів формування та здійснення державного управління України в контексті сучасних соціально-економічних і політичних реалій. Розв'язання пріоритетних

проблем щодо здійснення в Україні трансформаційних процесів, спрямованих на досягнення об'єктивно необхідного посилення дієздатності держави, безпосередньо залежить від упровадження наукових засад формування ефективної системи державного управління [112, с. 3].

Формування сучасної демократичної правової держави потребує ефективної взаємодії органів структур влади всіх рівнів та інститутів громадянського суспільства. Суспільні процеси демократизації повинні базуватися на доречній ініціативі громадян при узгодженні з владою рішення та призводити до делегування кола владних повноважень інститутам громадянського суспільства. Нагальною потребою для України стає формування правоздатної системи управління на основі всебічного дослідження владно-суспільних взаємовідносин з метою забезпечення стабільності у суспільстві, що базується на означенні засад демократичного регулювання взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на рівні держави, що створює підстави для формування гіпотези щодо забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства шляхом побудови публічного управління, властивого розвиненому суспільству [113, с.16].

В контексті вищенаведеного ми також погоджуємося з думкою, що в умовах сьогодення, з часу незалежності, в Україні триває процес оптимізації органів державної виконавчої влади, продовжується пошук ефективної системи державного управління та побудови її організаційної структури [93, с. 115].

Вищевикладене свідчать, що «нинішній надскладний етап державотворення в Україні потребує оновлення публічного управління як діяльності, що має забезпечувати ефективне функціонування системи органів державної влади (регіонального й місцевого самоврядування, громадських неурядових організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства) з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя» [114, с. 30].

В повній мірі це стосується і діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Як наголошує О. І. Воронов, «публічне управління передусім управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через різні колективи, утворені природним шляхом або за бажанням людей. Багато дій органів публічної влади звернені й до всеосяжного колективу – суспільства в цілому. Специфічним елементом системи публічного управління є населення країни, як визначальна складова серед її суб'єктів. До її функцій належить участь у формуванні цілей суб'єктів громадянського суспільства, обговорення та прийняття рішень з їх реалізації. Управління соціальними системами, як правило, здійснюється шляхом прийняття рішень. Саме через них проявляється цілеспрямованість публічного управління» [115, с. 23].

Слід звернути увагу, що у наукових доробках та спеціальній літературі вживаються різні терміни, що характеризують владно-управлінську діяльність публічних органів влади. Як-то, «органи виконавчої влади», «органи державної влади», «державне управління», «публічна адміністрація», «публічне управління» тощо. Так, на думку В. Б. Авер'янова, поняття «орган виконавчої влади» є похідним від широкого поняття «державний орган» (або орган державної влади). У цьому розумінні або орган державної влади є окремим видом державних органів. Крім цього, органи виконавчої влади мають і певні особливі ознаки, зумовлені їх належністю до відносно самостійної частини державного механізму (апарату) – системи органів виконавчої влади [53, с. 200-201].

Не вдаючись до широкого загалу доктринальних думок у питанні визначення указаних вище дефініцій, науковці звертають увагу, що поза межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів – у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб [116, с. 28].

Проте, наразі у вітчизняній правовій літературі все частіше застосовуються поняття «публічна влада», «публічне управління», що відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства. Зважаючи на свій молодий вік, національна наука поки що не дала всебічно обґрунтованої теорії публічної влади, а відповідно й публічного управління. Принагідно зазначимо, що розмаїття підходів до трактування цієї наукової категорії притаманне й для західних наукових шкіл. Публічна влада, втілюючись у формі державної і муніципальної влади, здійснюється системою органів, яка має відповідну назву «органи публічної влади». Зазначене поняття охоплює як сукупність державних органів усіх гілок влади, так і органів влади Автономної Республіки Крим та систему органів місцевого самоврядування. Зважаючи на багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), а також ураховуючи їхню різновекторну компетенційну та функціональну спрямованість, виникає об'єктивна потреба у виокремленні з цього механізму споріднених управлінських структур, поєднаних окремими ознаками (наприклад, функціональною природою) [117].

На думку А. Ф. Мельника, поняття «публічне управління» зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єкт громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його

дієвості. Опорою публічного управління є державна влада, якою воно підкріплюється і забезпечується [118].

З точки зору О. В. Базарної публічне управління має відношення до ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. На її думку публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [117].

Вирішення виникаючих суперечностей при здійсненні публічного управління стосовно соціально-економічних територіальних комплексів органами державної влади та органами місцевого самоврядування є актуальним завданням розвитку системи публічного управління в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють [119, с. 112].

Як бачимо, О. В. Базарна та В. Б. Дзюндзюк до системи органів публічного управління відносить органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Частково погоджуючись із думкою О. В. Базарної та В. Б. Дзюндзюка, зазначимо, що публічне управління слід розглядати у більш широкому значенні, яке крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, охоплює й широке коло інших органів, які не віднесені, згідно Конституції України до виконавчої гілки влади.

Прикладом у цьому питанні є норми Закону України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 р., в частині першій ст. 11 якого зазначено, що національні комісії регулювання природних монополій є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України [120].

Аналіз норм Закону свідчить, що повноваження національної комісії нічим не відрізняються від повноважень органів державної влади. Так, згідно

ст. 13 Закону до повноважень комісії віднесено розробка та затвердження спеціальних умов і правил здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, контролюють їх дотримання, вживають у встановленому порядку заходів щодо запобігання порушенням цих умов і правил, видавання у встановленому порядку суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензії на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності [120] тощо.

Отже, ми можемо говорити про те, що окремими управлінськими функціями у сфері ППВ можуть бути наділені й інші суб'єкти адміністративного права, які не відносяться до органів державної влади.

Водночас, ми погоджуємося з думкою В. Б. Авер'янова, який писав: «органи виконавчої влади є ключовими суб'єктами адміністративного права, оскільки їм належить провідне місце і роль у виникненні й функціонуванні суспільних відносин, що є предметом адміністративно-правового регулювання» [53, с. 200].

Проте, будь-яка управлінська діяльність не може діяти без системи органів публічного управління. Термін «система», являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей, та ґрунтується на принципах самоорганізації, синергії та розвитку. Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва [121, с.117].

Таким чином, регулювання відносин у сфері поводження з побутовими відходами неможливе без системи суб'єктів публічного управління, які відповідно до законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, в

межах своєї компетенції покликані вирішувати поставлені перед ними завдання держави.

Поняття «система органів» має велике смислове навантаження. Її необхідність закономірно пов'язана з принципом поділу державної влади, й означає, що державна влада реалізується через певні види державних органів. Саме тому в Конституції України чітко виділені не конкретні гілки влади, а конкретні види її суб'єктів (інституцій) – державні органи та їх системи [53, с. 205].

Поняття «система органів» щодо гілки влади означає:

по-перше, відокремленість відповідної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від решти видів органів держави;

по-друге, чітко визначений склад даної системи;

по-третє, наявність у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [53, с. 205].

У питанні діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, слід звернути увагу на думку А. О. Оскірко, яка пише: «Питання про органи публічного управління у сфері поводження з відходами не є сталим. Це обумовлено насамперед постійною динамікою змін у структурі публічного управління. За часи незалежності структури публічного управління у сфері охорони довкілля та поводження з відходами зазнають постійних змін. Підтвердженням цієї тези є останні зміни, які відбулися в системі органів виконавчої влади, що має безпосередній вплив на суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами» [122, с. 220].

Разом з тим, як зазначається в еколого-правовій науці, поряд із відносно стабільністю системи органів загального державного управління, в тому числі й екологічного, сформувалася загальна тенденція триваючого

процесу структурної перебудови органів державного екологічного управління та контролю, що не забезпечує ні ефективності діяльності таких органів, ні належного рівня реалізації норм екологічного законодавства даними суб'єктами. Це в свою чергу, зумовлює зниження ефективності механізму правового регулювання екологічних відносин, реалізації екологічних прав громадян [123, с. 381].

Н. В. Ільків та Я. З. Гаєцька-Колотило пишуть: «Всі органи, які наділені управлінською компетенцією в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, поділяють на органи загальної та спеціальної компетенції»[124, с. 47]. Такої ж думки дотримуються й інші дослідники, які поділяють органи державного управління на органи загальної та спеціальної компетенції [42, с. 8; 122 с. 221].

З метою визначення складу системи суб'єктів та з'ясування компетенції (функційних повноважень), уповноважених органів публічного управління на здійснення відповідних функцій у сфері поводження з побутовими відходами, здійснимо аналіз законів та інших підзаконних актів.

Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу. Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [48, с. 69-70].

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Відповідно до Конституції виключно законами України визначаються: організація і

діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики (ст. 92) [125]. Верховна Рада України уповноважена здійснювати парламентський контроль у межах, визначених Конституцією та законами України. Науковці називають контрольні повноваження Верховної Ради України найважливішими повноваженнями парламенту [126, с.129, 127, с. 217].

У складі Верховної Ради України діє Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. До предметів відання Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Згідно Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання», основними завданнями, в межах нашого дослідження є: екологічна безпека, попередження та ліквідація наслідків природного лиха, техногенних аварій і катастроф, діяльність державних аварійно-рятувальних служб; цивільний захист населення; державна політика у сфері поводження з відходами, включаючи радіоактивні та токсичні відходи; державний моніторинг навколишнього природного середовища; адміністративно-господарські санкції за забруднення навколишнього природного середовища [128].

Про важливу суспільну значимість питання поводження з відходами, свідчить і такий факт, що у складі Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, діє підкомітет з питань державної політики у сфері поводження з відходами [128].

Відповідно до Конституції України (ст. 102) Президент України є главою держави і виступає від її імені. Зокрема, він зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх

конституційності; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Президент на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106). Президент є Головою Ради національної безпеки і оборони України, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, формує її персональний склад (ст. 107) [125].

Яскравим прикладом у цьому питанні є Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» [30].

Незважаючи на те, що Президент України не належить до виконавчої гілки влади, Конституція України покладає на Президента України певні повноваження суб'єкта виконавчої влади. Окрім наведеного, важливу роль в екологічній безпеці держави відіграє Рада національної безпеки і оборони України, яку відповідно до приписів Конституції України очолює Президент України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони [30], а питання поводження з побутовими відходами, як ми уже наголошували, неоднаразово були предметом розгляду РНБО.

Отже, пост (посада) Президента України належить до системи виконавчої влади суто функціонально, а точніше – компетенційно, тобто через певний обсяг своїх повноважень (компетенції). Але він не віднесений до неї структурно, як самостійний складовий елемент системи органів виконавчої влади [53, с. 212].

Одну із провідних ролей у сфері поводження з побутовими відходами відіграє Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 113 Конституції

України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України: забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [125].

Стаття 18 Закону України «Про відходи» до компетенції Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відходами відносить: реалізацію державної політики; затвердження переліку операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів; координацію роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами тощо, а також може здійснювати й інші повноваження у сфері поводження з відходами відповідно до закону. Закон, крім іншого, відносить до компетенції КМУ координацію місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, місцеві органи влади є відповідальними за дотриманням підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності, а також громадянами, дотримання правил поводження з відходами, санітарних правил утримання відповідних територій населених пунктів, санітарного очищення територій населених місць [9] тощо.

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., у разі необхідності цей орган вживає відповідні заходи у

сфері поводження з побутовими відходами [129]. Про це свідчать зазначені в роботі нормативні акти цього органу. Значний вплив на сучасну систему суб'єктів публічного управління мала постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 р. З прийняттям цієї постанови було суттєво скорочена не тільки кількість центральних органів виконавчої влади, але й статус окремих органів, та їх певне розмежування щодо функціонального призначення. Так, цією постановою було ліквідовано Державне агентство екологічних інвестицій, функції якого покладено на Міністерство екології та природних ресурсів [130].

Складовою загальної системи суб'єктів публічного управління виступають місцеві органи державної влади. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [131].

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці: забезпечують виконання державних і регіональних програм охорони довкілля; здійснюють на відповідних територіях державний контроль за збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів; розробляють та затверджують схеми санітарного очищення та організують окреме збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини; здійснюють контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [131].

До системи суб'єктів управлінської діяльності у сфері поводження з побутовими відходами, також слід віднести й органи місцевого самоврядування. Передусім адміністративна правосуб'єктність виявляється в органах місцевого самоврядування при здійсненні функцій, які виконуються на підставі делегованих їм повноважень [53, с. 239].

Здійснення вказаних функцій встановлено частиною третьою ст. 143 Конституції України, відповідно до якої органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [125].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад: утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [132].

Виступаючи складовою загальної системи органів публічного управління, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділені окремими повноваженнями у сфері поводження з побутовими, їх компетенція поширюється на відповідні адміністративно-територіальні одиниці.

Таким чином, аналіз законодавчого регулювання діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими дає підстави віднести до суб'єктів загальної компетенції: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Провідне місце серед суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами займають органи спеціальної компетенції, якими є центральні органи виконавчої влади та урядові органи державного управління із підпорядкованими їм територіальними органами, для яких забезпечення реалізації екологічної безпеки у сфері поводження з відходами на загальнодержавному та місцевих рівнях є головним призначенням [122, с. 222].

А. О. Оскірко органи спеціальної компетенції поділяє на декілька груп. Першу групу складають: Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України; другу групу: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство охорони та здоров'я України та Міністерство внутрішніх справ України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство лісових ресурсів України; третю групу: Державне агентство України з управління зоною відчуження [42, с. 4].

Незважаючи на те, що відносини у сфері відходів та побутових відходів, регулюється майже тотожними законодавчими актами, між вказаними видами відходів є певні відмінності, які визначені Законом України «Про відходи». Це вносить певні корективи в діяльність суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, водночас ми вважаємо, що наведена

А. О. Оскірко класифікація спеціальних суб'єктів публічного управління, не в повній мірі відповідає їх повноваженням, а такі органи як Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального

господарства України, Міністерство охорони та здоров'я України, Державне агентство лісових ресурсів тощо, не є органами спеціальної компетенції у сфері поводження з відходами.

Особливістю цих та інших органів є те, що на відміну від органів спеціальної компетенції, ці органи, по-перше, наділені спеціальною галузевою компетенцією, по-друге, у сфері поводження з побутовими відходами, їх повноваження обмежуються лише окремими завданнями, по-третє, вони становлять найчисленнішу групу суб'єктів публічного управління. З цією метою розглянемо повноваження таких суб'єктів.

Сфера поводження з побутовими відходами передбачає дотримання державних санітарних правил і норм. Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 145 від 17 березня 2011 р., затверджено Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць. Згідно цього наказу санітарні норми встановлюють вимоги до санітарного очищення територій населених місць, а також правила виконання робіт з належного прибирання об'єктів благоустрою та державного санітарно-епідеміологічного нагляду у сфері благоустрою населених пунктів і поводження з відходами. Дія санітарних норм поширюється на відносини, що виникають у сфері благоустрою населених пунктів та поводження з відходами, та вони є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та підпорядкування і громадянами [133].

Відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого Указом Президента України № 467/2011 від 13 квітня 2011 р., МОЗ України відповідно до покладених на нього завдань здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я. У сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення затверджує державні санітарні норми та правила, санітарно-епідеміологічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, санітарно-епідеміологічні

правила і норми, протиепідемічні правила і норми, гігієнічні та протиепідемічні правила і норми, державні санітарно-епідеміологічні нормативи, санітарні регламенти, а також спрямовує та координує діяльність Державної санітарно-епідеміологічної служби України [134].

Ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., визначає, що санітарне та епідемічне благополуччя населення – це стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, при якому показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами [11].

Згідно пункту 5.1 Наказу МОЗ України № 145 від 17 березня 2011 р., державний санітарно-епідеміологічний нагляд за утриманням територій населених місць здійснює Держсанепідслужба України. Відповідно до «Положення про Державна санітарно-епідеміологічна служба України», затвердженого Указом Президента України № 400/2011 від 6 квітня 2011 р.

Основними завданнями цієї служби у досліджуваній сфері є: здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду та контролю за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізацією ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів; бере участь у проведенні атестації виробництва підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обороту неякісної та небезпечної продукції; проводить експертизу умов виробництва, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення й утилізації отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології та інших біологічних агентів щодо безпеки для здоров'я населення й навколишнього

природного середовища у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [135].

До системі суб'єктів публічного управління належить і Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке відповідно до «Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 197 від 30 квітня 2014 р., забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо: територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; промисловості будівельних матеріалів; благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами [136] тощо.

Аналіз нормативних актів та практичної діяльності у сфері ППВ, дає підстави звернути увагу, й на інші суб'єкти публічного управління. Зокрема, це стосується діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної лісової охорони та Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Незважаючи на те, що відповідні Положення про державну лісову охорону [137], про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [138] та про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру [139], безпосередньо не наділяють ці органи управлінськими повноваженнями у сфері ППВ, проте, регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері є такою, що потребує внесення відповідних змін і доповнень у відповідні нормативно-правові акти, з метою покладення на ці органи окремих функцій у сфері ППВ.

У правовому регулюванні цих та інших державних служб (інспекцій) «суттєве значення має науково обґрунтоване визначення здійснюваних цими

органами повноважень, які з одного боку, є специфічною ознакою органу, а з іншого – прямим вираженням державного владування» [140].

Виходячи із специфіки діяльності указаних суб'єктів та діяльності Мінрегіону України, вважаємо доцільним у подальшому більш детально розглянути це питання.

Суб'єктами спеціальної компетенції у сфері поводження з побутовими відходами є Міністерство екології та природних ресурсів України та підпорядкована цьому органу Державна екологічна інспекція України». Основними нормативними документами, які визначають повноваження цих органів є відповідні Положення.

Відповідно до «Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» № 32 від 21 січня 2015 р., Мінприроди України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Серед широкого кола основних завдань на Мінприроди України покладено забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами. Мінприроди України здійснює державний геологічний контроль, а також здійснює реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, поводження з відходами; веде реєстр місць видалення відходів та об'єктів утворення, оброблення та утилізацію відходів; веде паспорта відходів та перелік небезпечних властивостей відходів [8].

Безпосереднє виконання завдань держави у сфері ППВ покладено на Державну екологічну інспекцію України. Відповідно до «Положення про Державну екологічну інспекцію України», затвердженого Указом Президента України № 454/2011 від 13 квітня 2011 р., Держекоінспекція України входить

до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [141].

Одним із основних завдань Держекоінспекції України є реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами. Здійснює заходи щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами. Дотримання вимог виданих лімітів на утворення та розміщення відходів; складання і ведення реєстру об'єктів утворення відходів та реєстру місць видалення відходів; збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення, захоронення відходів; ведення первинного обліку кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, подання відповідної статистичної звітності в установленому порядку та паспортизації таких відходів; виконання вимог нормативно-технічної та технологічної документації, погодженої в установленому порядку, при виробництві продукції (крім дослідних зразків) з відходів чи з їх використанням; недопущення змішування та захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія; дотримання правил і режиму експлуатації установок, виробництв з оброблення та утилізації відходів; своєчасності й повноти виконання заходів щодо захисту земель від засмічення відходами [141].

До системи суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами слід віднести і «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем», який є державною бюджетною неприбутковою установою, яка самостійно організує роботу з питань

статутного спрямування в системі Мінприроди України, створена з метою наукового забезпечення державної політики України в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної безпеки, а також міжнародних зобов'язань України, що випливають з підписаних конвенцій, угод, договорів тощо. Одним із напрямів діяльності інституту є розроблення систем та методів поводження з промисловими і твердими побутовими відходами [142].

Таким чином, аналіз законодачого регулювання діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими дає підстави віднести до суб'єктів загальної компетенції: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Поряд із суб'єктами загальної компетенції, задіяними у реалізації публічного управління, окремі управлінські уповноваження у сфері поводження з побутовими відходами здійснюють й галузеві органи. Ними є: 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, на відміну від суб'єктів спеціальної компетенції, які, по-перше, наділені лише окремими функційними повноваженнями, по-друге, у сфері поводження з побутовими відходами, їх повноваження обмежуються лише окремими завданнями.

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».

Отже, діяльність суб'єктів у сфері поводження з побутовими відходами неможлива без системи органів публічного управління, які відповідно до законів та інших підзаконних нормативно-правових актів у межах своєї компетенції покликані вирішувати поставлені перед ними завдання держави [143, с. 127].

Таким чином, здійснений аналіз системи та діяльності суб'єктів публічного управління, дає підстави констатувати, що суб'єктами публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами є органи загальної, галузевої (міжгалузевої) та спеціальної компетенції, які наділені різною компетенцією з метою виконання державних завдань.

Водночас окремими управлінськими функціями у сфері ППВ можуть бути наділені й інші суб'єкти адміністративного права, які не відносяться до органів державної влади. Зокрема, суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути юридичні особи та колективні суб'єкти, які наділені статусом юридичної особи. Прикладом у цьому питанні може бути Акціонерна енергопостачальна компанія «Київенерго», яка, як зазначено в Статуті, заснована наказом Міністерства енергетики та електрифікації України №177 від 31 серпня 1995 року (правонаступником якого є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України) шляхом перетворення виробничого енергетичного об'єднання «Київенерго» в акціонерну компанію згідно з Указом Президента України від 4 квітня 1995 року №282/95 «Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України» [144] та його структурного підрозділу філіал «Заводу «Енергія», діяльність якого координують структурні підрозділи Департаменту житлово-комунального господарства виконавчого органу Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація). Питання поліпшення екологічного стану та надійної роботи технічного обладнання вищезазначених підприємств розглядається відповідними департаментами

виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та фінансування природоохоронних заходів та заходів по реконструкції зазначених об'єктів здійснюється Київською міською державною адміністрацією через відповідні департаменти [145]

В окремих випадках нормативними актами може бути передбачено залучення фізичних осіб приватного права для реалізації управлінських функцій у сфері ППВ. Зокрема, частина друга ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає участь громадських інспекторів в охороні довкілля, які мають право брати участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та проводити перевірки і складати протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності [10].

Таким чином, з урахуванням викладеного, можна дійти висновку, що відповідно до визначених нормативно-правовими актами повноважень, публічне управління у сфері поводження з побутовими відходами здійснюється широким колом суб'єктів, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та окремими фізичними особами.

2.2 Адміністративно-правові форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами

Зважаючи на зміст адміністративно-правових відносин, особливої важливості набуває публічне управління у сфері поводження з побутовими відходами, що здійснюється за допомогою форм і методів адміністративно-правового регулювання.

Будучи учасниками суспільних відносин діяльність суб'єктів публічного управління у сфері поподження з побутовими відходами набуває зовніньо виражених вольових дій, які підпорядковані досягненню основної мети публічної діяльності, що виражені в конкретних правових формах суб'єкта публічного управління, як носія визначених нормативно-правовими актами повноважень, прав і обов'язків з метою охорони довкілля та безпечного життя людей. Мова йде про управлінську діяльність її суб'єктів.

Управлінська природа адміністративного права наповнюється такими рисами:

- 1) виконавчо-розпорядчий характер;
- 2) підзаконність;
- 3) масштабність і універсальність;
- 4) ієрархічність;
- 5) безпосередньо організуючий характер.

При цьому провідною рисою публічного управління є його виконавчо розпорядчий характер, що охоплює два взаємопов'язані напрямки – виконавчу і розпорядчу діяльність [47, с. 18].

Здійснюючи публічне управління у сфері поводження з побутовими відходами уповноважені суб'єкти управління в 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 позначитися на реформуванні адміністративного права, це у свою чергу відобразилося на формах та методах діяльності державних органів, їх посадових осіб у відносинах з громадянами та юридичними особами.

Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як

практично здійснюється управлінська діяльність [71, с. 132].

Побудові відходи як об'єкт адміністративно-правового регулювання визначають різноманітність форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління.

Звідси витікає, що будь-яка адміністративно-правова форма являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав і обов'язків, що відображають особливості їх правового статусу. У правовій науці, на відміну від науки державного управління, правові форми втілюються у життя через різного характеру дії правомочних представників органів управління – службових осіб. Отже, зовнішнє вираження управлінської діяльності у конкретних практичних діях іменується формою управління, і тут форма розглядається як зовнішнє вираження будь-якого змісту. Звідси формою реалізації адміністративної складової діяльності органів публічного врядування треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій представницького органу, його структурних підрозділів та службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [146, с. 78].

Отже, управління є необхідною умовою розвитку суспільства, метою якого виконання певних завдань у суспільно-корисній діяльності. Проте, ми не можемо погодитися в повній мірі із вищенаведеною думкою А. С. Гука, що формою реалізації адміністративної складової діяльності органів публічного врядування треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій «представницького органу, його структурних підрозділів та службових осіб».

Наведене свідчить, що публічну діяльність А. С. Гук пов'язує тільки з діяльністю державних органів та їх посадових осіб. Проте, ми не повинні забувати, що в правовій доктрині існує інститут делегованих повноважень, зміст якого полягає у тому, що не тільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи мають право вчиняти певні владні дії, за певних обставин такі дії можуть вчиняти й особи

приватного права. Мова йде про те, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть делегувати певну частину своїх повноважень суб'єктам приватного права (фізичним та юридичним особам).

На користь наведеного нами свідчать і нормативні акти. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи в Україні, зазначено, що делеговані функції, повноваження – функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону.

«Делегування» означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [147, с. 58].

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад, а пункт 20 ст. 26 Закону до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, відносить прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення [132].

В окремих випадках, нормативними актами передбачено залучення фізичних осіб приватного права до реалізації публічного управління. Як нами уже наголошувалося, прикладом у цьому питанні є норми ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які наділяють фізичних осіб приватного права частиною прав і обов'язків

суб'єктів публічного управління, які мають посадові особи Державної екологічної інспекції України. Отже, природа делегованих повноважень визначена законом.

Звітси витікає, що юридична природа делегування повноважень характеризується такими рисами:

а) акт про делегування повинен обов'язково прийматись органом, який делегує;

б) делегуватися можуть лише окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має сам;

в) право делегувати повноваження має закріплюватись у законі;

г) після делегування повноважень компетенція органу, який делегує, не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх;

д) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення

делегування не потрібне прийняття юридичного акта, компетенція органу, якому делегувалися повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування;

е) переделегування повноважень не допускається, оскільки це суперечить намірам органу, який делегував повноваження [148, с. 177-178].

В межах адміністративно-правових відносин Г. В. Атаманчук виділяє:

– відносини між державою, суспільством та громадянами, на підставі і завдяки чому формуються управлінські впливи (управління суспільством з боку державного апарату), у цьому процесі першорядне значення набувають правові механізми об'єктивації і об'єктивізації державного управління;

– відносини у межах держави, між її інституціями з приводу розподілу предмету справ і державної влади, необхідної для здійснення управління.

Провідним питанням цих відносин виступає визначення правового статусу державних органів;

– вольові відносини між людьми, які залучені до державноуправлінських процесів, причому як з причин своєї професійної діяльності, так і звернення до державних органів задля вирішення власних проблем [149, с. 289-290].

В адміністративно-правовій доктрині наявні різні погляди поглядів щодо форми управління. Зокрема, А. Й. Присяжнюк наводить декілька визначень щодо форм адміністративно-правового управління, зазначаючи, що це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності. Або ж, це зовнішньо виражена дія волевиявлення посадової особи, здійснене у межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [150, с. 20]. У свою чергу В. К. Колпаков визначає, що адміністративно-правова форма – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій публічної адміністрації, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [151, с. 231-235].

Т. О. Коломосьць під визначенням форми державного управління розуміє зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління та поділяються на правові і неправові [152, с.119].

С. В. Ківалов під формами державного управління розуміє зовнішній прояв конкретних дій, що здійснюються органами державного управління для реалізації поставлених перед ними завдань. Він поділяє форми державного управління на правові та неправові, відносячи до них:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних актів управління;
- 3) укладання адміністративних договорів;
- 4) здійснення юридично-значимих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо);
- 5) проведення організаційних заходів;
- 6) здійснення матеріально-технічних операцій.

Перші чотири форми відносять до правових, тому що тягнуть правові наслідки, дві останні – не правові, тому що не обумовлюють виникнення правових наслідків [153, с. 176-179].

До правових належать форми, використання яких спричиняє виконання конкретного юридичного результату. Зокрема, такі дії, як видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо, виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини [53, с. 274].

До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше неправовими формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів, планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін. Дані форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення [53, с. 274].

У питанні неправових форм І. С. Гриценко вважає, що протягом

розвитку вітчизняних інститутів адміністративного права на увагу заслуговують саме правові форми [154, с. 11].

Оскільки мова йде про форми управлінської діяльності в певній сфері суспільних відносин, ми вважаємо, що на увагу заслуговують тільки правові форми, які регламентовані нормативно-правовими актами, в яких закріплений зовнішній прояв конкретних дій волевиявлення суб'єкта публічного управління.

В контексті наведеного органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [125].

Таким чином, особливості адміністративно-правового регулювання управлінських відносин у сфері поводження з побутовими відходами можуть виявляються і у нижченаведеному.

По-перше, для нього характерні приписи відповідних органів виконавчої влади (посадових осіб). Друга сторона врегульованих суспільних відносин зобов'язана підкорятися цьому приписові. Так, акт голови місцевої держадміністрації обов'язковий для усіх її працівників або для тих із них, кому він прямо адресований. Таким чином, наявні юридично-владні приписи суб'єкта державного управління, який діє від імені держави і реалізує надані йому державою владні повноваження. Внаслідок цього друга сторона управлінських відносин не може займати рівне становище з органом, який виступає у ролі суб'єкта управління [155, с. 29].

По-друге, юридично-владні приписи суб'єкта державного управління є односторонніми. Якщо цивільне право передбачає волевиявлення двох сторін відносин, то предметом адміністративного права є такі відносини, в яких чітко виражене волевиявлення однієї сторони, причому їй належить вирішальне значення. Наприклад, юридичний акт управління походить не від усіх сторін управлінських відносин, а тільки від повноважного органу управління або посадової особи, які виражають у даних відносинах інтереси

держави. Очевидно, що ознака односторонності волевиявлення логічно впливає з притаманної управлінським відносинам підлеглості однієї сторони другій. Відповідно тільки суб'єкт управління уповноважений давати владні приписи, обов'язкові для другої сторони відносин. У цьому проявляється наявність юридичної нерівності сторін: волевиявлення суб'єкта управління не є рівним волевиявленню об'єкта управління, інакше відносини набули б договірного характеру. Ось чому суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, часто називають владовідносинами. За цим терміном по суті прихована одна із основних якостей соціального управління: наявність в управлінських відносинах єдиної керуючої волі, якій підкоряється воля тих, ким керують (підлеглих). Практично односторонність юридично-владних приписів суб'єктів державного управління виражається у тому, що ці суб'єкти наділені такими повноваженнями, обсяг яких у другої сторони управлінських відносин менший [155, с. 29].

Наведене свідчить, що предметом адміністративного права є широке коло управлінських відносин (і зовнішніх, і внутрішніх), які виникають у сфері реалізації функцій і повноважень органів публічної, насамперед виконавчої, влади і здійснення ними заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [156, с. 11].

Взявши за основу вищенаведені думки щодо форм адміністративно-правового управління, здійснимо дослідження адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів публічного управління.

Нормативними актами, що здійснюють правове регулювання у сфері ППВ є Конституція України, в ст. 50 якої зазначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, спеціальне законодавство [125], Кодекс України про адміністративні правопорушення [79] та інші нормативні акти.

Однією із форм публічного управління є видання нормативно-правових актів. Виходячи із специфічної характеристики побутових відходів вітчизняний законодавець можливі форми адміністративного правового

регулювання запровадив в різних законодавчих актах. У попередньому підрозділі роботи нами були досліджені суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами, не вдаючись до їх їх переліку, на прикладі окремих із них, розглянемо форми їх діяльності.

Верховна Рада України приймаючи нормативні акти, наділяє суб'єктів публічного управління певною компетенцією у сфері ППВ. Для прикладу візьмемо Закон України Про відходи», норми статей 20, 21, 22, 23, 23-1, 24, 25, 25-1, якого наділяють компетенцією і різноманітними управлінським повноваженнями Кабінет Міністрів України, Автономну Республіку Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та уповноважені органи виконавчої влади у сфері відходів [9].

Різнманітність управлінських повноважень залежить від статусу суб'єкта публічного управління. Для прикладу, Кабінет Міністрів України реалізує свої повноваження у різних правових формах: забезпечую розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами, затверджує перелік операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів, визначає порядок обліку утворення, утилізації та видалення відходів [9] тощо.

Не вдаючись до широкого загалу аналізу форм діяльності значної кількості суб'єктів публічного управління, розглянемо це на прикладі декількох державних органів влади. На відміну від Кабінету Міністрів України, до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, (*Державна санітарно-епідеміологічна служба України, виділено автором О. М. Гаврилюком*) до повноважень цього органу у сфері поводження з відходами належить: здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за дотриманням державних санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів під час утворення, збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення

відходів; визначення пріоритетних заходів щодо охорони здоров'я людини від негативного впливу відходів; проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи проектно-кошторисної документації з метою визначення місць розташування та техніко-економічного обґрунтування проєктів будівництва, розширення, реконструкції об'єктів поводження з відходами; видача висновків державної санітарно-гігієнічної експертизи щодо об'єктів поводження з відходами; встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на неї; методичне забезпечення та здійснення контролю при визначенні рівня небезпечності відходів [9].

Наведене є свідченням, що публічне управління здійснюється уповноваженими суб'єктами у різноманітних правових формах. Зокрема, однією із правових форм є реалізація управлінської компетенції, що полягає в розробці і виконанні загальнодержавних і міждержавних програм у сфері поводження з відходами. Регулюванні умов пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів, визначенням порядку обліку утворення, утилізації та видалення відходів тощо.

Слід звернути увагу, якщо розробка і виконання загальнодержавних і міждержавних – це компетенція Кабінету Міністрів України, тоді як до повноважень органів місцевого самоврядування належить затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням [9].

Однією із форм управлінської діяльності є видача уповноваженими органами держави дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та здійснення державного контролю. Наприклад, згідно ст. 20-2 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» до компетенції Державної екологічної інспекції України належить здійснення державного контролю у сфері поводження з відходами [10].

Наведене характеризується тим, що в наведених законах встановлені загальні форми діяльності суб'єктів управління, відповідно така діяльність є

структуризованою, і в залежності від статусу суб'єкта набуває певних правових форм, які конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах.

На думку О. П. Рябченко, пріоритетною формою державного управління є структура форми, адже управління є ціляспрямованою діяльністю певних структур – суб'єктів публічного управління – на об'єкти управління. Сукупність суб'єктів управління являє собою керівну підсистему, а сукупність об'єктів – керованих підсистем. Кожному суб'єктові управління відповідає певне місце в організаційній структурі державного управління. Сама організаційна структура повинна бути побудована відповідно до змісту державного управління і діяти за певними принципами і функціями із використанням відповідних методів [96, с. 20].

До адміністративно-правових форм належить й видання суб'єктом публічного управління підзаконних нормативно-правових актів. Прикладом у цьому питанні може бути Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, яке затвержено постановою Кабінету Міністрів України [140].

Правові форми пов'язані зі встановленням і застосуванням норм права характеризують спосіб юридичного вираження відповідних дій. Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розробки та встановлення підзаконних правил загального характеру [70, с. 179].

Таким чином, наведені адміністративно-правові форми є одним із зовнішніх виявів конкретних управлінських дій, визначених нормативно-правовими актами, які полягають в реалізації повноважень суб'єктів публічного управління у сфері поведінки з побутовими відходами.

Наступним кроком нашого дослідження є розкриття змісту та особливостей адміністративно-правових методів. У науці адміністративного права існують різні підходи щодо їх визначення. Зокрема, у навчальному

посібнику «Адміністративне право України», за редакцією В. В. Галуцька, під методами адміністративного права розуміють способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин [70, с. 189].

Інші науковці під адміністративно-правовим методом регулювання розуміють сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини. Адміністративно-правове регулювання управлінських суспільних відносин фактично є формою юридичного опосередкування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, правовим засобом цілеспрямованого керуючого (управлінського) впливу

[155, с. 30]. Р. А. Калюжний під методами державного управління розуміє певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктом функцій та повноважень (компетенції), а також особливостями керованих об'єктів [53, с. 295].

Враховуючи означене, 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 публічної діяльності з метою її впорядкування.

Діяльність суб'єктів публічного управління має свої особливості. Під особливостями методів діяльності суб'єктів публічного управління розуміється:

- реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- здійснюють упорядковувачий вплив суб'єктів адміністрування на об'єкти адміністрування, є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

- в методах публічного адміністрування завжди міститься публічна воля, виражаються повноваження владного характеру;

- використовуються суб'єктами адміністрування як засіб реалізації їх компетенції;

- мають свою форму і зовнішнє вираження [157, с. 141].

На сьогодні в адміністративному праві існують різноманітні класифікації методів діяльності суб'єктів публічного управління. Це методи заохочення, переконання і примусу [69, с. 189]. Переконання і примусу, прямого та непрямого опосередкованого впливу [52, с. 296] та інші.

Взявши за основу запропоновані Т. О. Коломоєць, П. С. Лютіковим та О. Ю. Меліховою методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації: контроль і нагляд; метод прямого та непрямого (опосередкованого) впливу; адміністративні й економічні методи; переконання й примусу [157, с. 140-146], розглянемо їх на прикладі діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами.

Враховуючи об'єкт нашого дослідження варто проаналізувати загальні методи діяльності суб'єктів публічного управління.

Важливу роль в діяльності суб'єктів управління відіграє контроль і нагляд. Правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [158].

Виходячи із класифікації побутових відходів, державний контроль може здійснюватися як з метою недопущення утворення відходів на відповідній земельній ділянці, об'єкті, території, так і за місцем провадження господарської (підприємницької) діяльності суб'єкта поводження з

побутовими відходами під час їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями їх видалення.

Такий контроль може здійснюватися Державною екологічною інспекцією України відповідно до встановлених законами України повноважень й полягає в перевірці діяльності підпорядкованого об'єкта поводження з побутовими відходами як учасника суспільних відносин. Наприклад, відповідно до приписів Закону України «Про відходи» та інших нормативно-правових актів, у межах яких повинен діяти цей чи/або інший уповноважений публічний орган. Метою такою діяльності є вплив суб'єкта публічного управління, у даному випадку Державної екологічної інспекції на підконтрольний об'єкт управління з метою недопущення ним відхилень визначених нормативними актами, а у разі їх відхилення встановлення причин, з метою подання негативних наслідків.

Про важливість здійснення контролю у сфері ППВ свідчать норми Законів України: «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів» [9; 10; 11; 12; 13], які уповноважують суб'єктів управління на здійснення державного контролю.

Суб'єкти управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом застосування методу прямого та непрямого (опосередкованого) впливу. Прикладом прямого впливу може слугувати чинний наказ № 342 Мінприроди України «Про затвердження типової форми первинної облікової документації № 1-ВТ «Облік відходів та пакувальних матеріалів і тари» та Інструкції щодо її заповнення» від 7 липня 2008 р., відповідно до якої типову форму № 1-ВТ заповнюють підприємства, установи, організації усіх форм власності, видів економічної діяльності та організаційно-правових форм господарювання і фізичні особи-підприємці, у процесі діяльності яких

утворюються відходи, у тому числі відходи пакувальних матеріалів і тари [159].

Непрямий (опосередкований) вплив полягає у створенні та заінтересованості об'єктів управління. У сфері поводження з побутовими відходами, така заінтересованість прямо витікає із норм Закону України «Про відходи» і полягає, наприклад, у створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів шляхом запровадження соціально-економічних механізмів, спрямованих на заохочення утворювачів цих відходів до їх роздільного збирання [9].

Діяльність суб'єктів управління та об'єктів управління неможлива без адміністративних і економічних методів. Адміністративні методи – це односторонній вибір суб'єктом адміністрації способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкт адміністрування [157, с. 143].

Розглянемо адміністративні методи на підставі аналізу норм Закону України «Про відходи». Прикладом адміністративних методів є норми ст. 17 цього Закону, згідно якого суб'єкт публічного управління прямо приписує суб'єкту господарської діяльності у сфері поводження з відходами (об'єкту управління), що він повинен визначати склад і властивості відходів, що утворюються, а також ступінь небезпечності відходів для навколишнього природного середовища та здоров'я людини відповідно до нормативно-правових актів, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища [9].

Характерною особливістю адміністративних методів є те, що у наведеному вище прикладі, суб'єкт управління встановив для об'єкта управління його обов'язки у сфері ППВ, це в повній мірі стосується і визначення його прав. Зокрема, права на одержання в установленому порядку інформації про технології утилізації відходів, будівництво та

експлуатацію об'єктів поводження з відходами, права на участь у розробленні місцевих, регіональних та загальнодержавної програм поводження з відходами, а також права на участь у конкурсах на набуття права виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території [9].

Розвиток ринкових відносин не міг позначився на розвитку науки адміністративного права, це у свою чергу відобразилося і на адміністративних методах управлінської діяльності, у певних випадках від застосування адміністративних методів до застосування економічних методів. Економічні методи діяльності суб'єктів управління прямо впливають із норм законів.

Згідно частини першої ст. 18 Закону «Про відходи» Кабінет Міністрів України різнообразними організаційно-економічними стимулами спонукає уповноважених осіб до роздільного збирання та утилізації відходів [9].

Методи переконання й примусу використовуються в усіх сферах та на всіх рівнях адміністрування, багато в чому визначаючи зміст та конкретний прояв інших методів. Наприклад, економічні та адміністративні методи адміністрування засновані на методі переконання [157, с. 146].

Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі підвладного або її перетворення. З його допомогою стимулює належну поведінку учасників адміністративно-правових відносин. Елементами методу переконання є оволодіння увагою, навіювання, вплив на свідомість, формування інтересу. В якості засобів переконання використовуються навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом [160, с. 12].

Отже, метод переконання повинен відігравати важливу роль у правосвідомості громадян щодо поводження з відходами, профілактиці правопорушень тощо.

Основними формами переконання, що застосовують органами управління, є організаційні заходи суб'єктів управління, зокрема,

Мінприроди України у сфері поводження з відходами. Прикладом є фінансований Мінприроди України Проект «Національної стратегії поводження з відходами». 28 жовтня 2016 року за результатами роботи на засіданні експертної групи було затверджено ановану структуру Національної стратегії поводження з відходами, який потім міністерство винесено на громадське обговорення [161].

Прикладом форм переконання є організовані суб'єктами управління різноманітні форуми. Наприклад, 4-7 листопада 2014 року в м. Києві відбувся Національний Форум «Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології», ключова тема Форуму: Роздільне збирання побутових відходів в Україні: проблеми та перспективи. Форум проводився за сприяння: Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики, Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, Асоціації міст України, Національної екологічної ради України, Програми розвитку ООН в Україні [162].

Поряд з наведеними вище методами, в своїй діяльності суб'єкти публічного управління вимушені застосувувати й адміністративний примус.

Адміністративний примус як метод публічного управління визначений нормами адміністративного права і застосовується уповноваженими суб'єктами публічного управління, їх посадовими особами у разі порушення законодавства про відходи.

Для прикладу ними можуть бути:

- 1) адміністративно-запобіжні заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення;

3) адміністративні стягнення [70, с. 191].

Кожен із наведених заходів регулюється законами України і може застосовуватися щодо обмеженого кола осіб (фізичних та юридичних) з метою недопущення правопорушень під час збирання, заготівлі, сортування, перевезення, зберігання, переробки, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів.

Одним із дієвих методів адміністративно-правового регулювання виступає адміністративна відповідальність. Згідно пункту 10 ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до повноважень місцевих державних адміністрацій, також належить здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища, розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [131].

За вчинення адміністративного правопорушення адміністративним законом встановлена система адміністративних стягнень. Згідно ст. 24 КУпАП ними є:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 5¹) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;
- 7) адміністративний арешт.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень [79].

Норми адміністративного кодексу містять численну кількість адміністративних деліктів, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про відходи. Так, норми ст. 242-1 КУпАП уповноважують Державну екологічну інспекцію України розглядати справи про порушення законодавства про відходи. Наприклад, за 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 з порушенням встановлених строків, а так само порядку подання такої звітності (ст. 82-1) [79].

Аналіз наукових думок та нормативно-правових актів дає підстави вважати, що з метою регулювання суспільних відносин 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 діяльності.

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

З урахуванням здійсненого дослідження методів діяльності суб'єктів публічного управління під методами адміністративного правового регулювання у сфері поводження з побутовими відходами, слід розуміти вивчені нормами адміністративного права сукупність засобів та способів впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти управлінської діяльності з метою її впорядкування [163, с. 168].

Висновки до розділу 2

1. 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.

2. 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. Здійсно дослідження форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими

відходами та надано авторське визначення поняття: «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 встановлені нормами адміністративного права сукупність засобів та способів впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти публічної діяльності з метою її впорядкування.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

3. 1 Удосконалення діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами

Важливу роль в реалізації завдань державної політики у сфері поводження з побутовими відходами відіграють органи публічного управління, які на протязі всього існування державної системи органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами зазнає певних змін. Існуючі проблемні питання організаційного, правового, економічного, а іноді й політичного характеру не завжди дозволяють комплексно вирішувати питання сучасного поводження з побутовими відходами [164, с. 71]. На жаль, часті зміни в системі державних органів публічного управління не покращують стан охорони довкілля, що є ознакою не тільки незадовільної оцінки діяльності державних органів публічного управління, але й неспроможності держави вирішити проблемні питання у досліджуваній сфері.

Зміни на кожному наступному етапі адміністративної реформи мають, серед іншого, спиратися на ретельний аналіз попереднього вітчизняного досвіду реформування, оскільки це дасть змогу врахувати ті проблеми і помилки, що мали місце в здійсненні перетворень, з метою їх уникнення в майбутньому, а також виділити позитивні нововведення, які належить зберегти та розвинути [165, с. 11].

Це зумовлює наявність в останнє десятиліття не лише у вітчизняній, а й в зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань стосовно здійснення конституційної, адміністративної і часто пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи тощо [166, с. 41].

Такі реформи, хоча і є достатньо самостійними процесами в державному управлінні, проте у системному вигляді виступають як особливі умови державотворення, іманентно властиві національній системі управління [167, с. 119].

У багатьох випадках реформування системи органів виконавчої влади, здійснюється без врахування попереднього досвіду, що неминуче позначається на практичній діяльності всієї системи органів публічного управління, а також діяльності посадових осіб, тому необхідно враховувати і позитивні здобутки, адже навіть за часи незалежності, було досягнуто немало і позитивних здобутків, а це вимагає виваженого наукового і практичного аналізу їх діяльності.

В спеціальній літературі ми знаходимо різні погляди на механізм удосконалення органів публічної влади. Так, науковці звертають увагу, що основними напрямками вдосконалення управлінської діяльності в органах державної влади й органах місцевого самоврядування на сучасному етапі є її подальша демократизація й раціоналізація, забезпечення на цій підставі результативності й ефективності функціонування системи публічної влади. [168, с. 222].

Ідеться про:

- (а) запровадження дійових механізмів залучення громадян до вироблення, реалізації й контролю публічної політики;
- (б) забезпечення прозорості;
- (в) тісну взаємодію органів публічної влади з громадським сектором на засадах партнерства,
- (г) переорієнтацію на надання послуг;
- (д) упровадження інформаційних технологій і розбудову системи електронного врядування;
- (е) раціоналізацію організаційно-функціональної структури органів влади, налагодження чіткої взаємодії по горизонталі й вертикалі в системі публічного адміністрування;

(є) утвердження наукових засад у практиці управлінської діяльності [168, с. 223].

Ми вважаємо, що діяльність органів публічного управління неможлива без правового механізму, який забезпечується через реалізацію різних за своєю силою нормативних актів. На думку науковців адміністративно-правовий механізм, як й інші правові категорії, слід розглядати як у широкому, так і у вузькому значеннях. У широкому розумінні – це процес залучення громадян до публічної нормотворчості. Відповідно у вузькому значенні його можна визначати як структурно взаємопов'язану сукупність правових та організаційних засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання правовідносин у сфері здійснення публічного нормотворення [169, с. 436-437].

У питання діяльності державних органів, представники державного управління звертають увагу, що процеси реформування в Україні та світовий досвід переконують, що найпродуктивнішим механізмом поєднання суспільства навколо фундаментальних цінностей та реалізації державної політики є професіоналізація посадовців у сфері державного управління та ефективне використання кадрового потенціалу на керівних посадах. Процес реформування державної служби, оптимізація форм і методів виконання завдань і функцій держави, втілення в практику державного управління державних, галузевих і регіональних цільових програм потребує удосконалення системи підвищення кваліфікації персоналу органів публічної влади.

В умовах формування нової сучасної держави, інтеграції України у світове співтовариство, виступають такі чинники, як орієнтація й імплементація кращих зразків міжнародних стандартів і принципів в діяльність органів публічної адміністрації, інноваційний стиль мислення, патріотизм, високі етичні норми поведінки управлінських кадрів.

Пріоритетним напрямом державної політики має бути створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання

керівників – державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що відповідала б європейським фаховим стандартам формування адміністративної спроможності держави та кращим вітчизняним традиціям. На шляху адаптації системи підвищення кваліфікації посадових осіб органів публічної влади до стандартів Європейського Союзу необхідно впроваджувати нові технології, які сприятимуть професіоналізації та підвищенню кваліфікації персоналу без значних фінансових витрат та без відриву від виконання функціональних обов'язків, що особливо важливо в діяльності керівного складу. Виконання зазначених вимог можливе за умови впровадження інноваційної, ефективної та економічно рентабельної форми заочно-дистанційного підвищення кваліфікації [170].

Також слід зазначити, що деякі представники державного управління звертають увагу на окремі аспекти, що негативно позначаються на діяльності державних службовців. Так, у роботі з підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб органів публічної влади у 2014 році виникла критична ситуація щодо відсутності коштів у місцевих бюджетах для фінансування відряджень посадових осіб органів публічної влади для направлення їх на підвищення кваліфікації. Державні службовці та посадові особи направляються на підвищення кваліфікації без оплати витрат на відрядження [171, с. 33].

Ми не в повній мірі поділяємо таку думку, оскільки негативні соціальні та економічні наслідки, що переживає наша країна не могли позначитися не тільки на всій системі органів виконавчої влади, але й соціальному житті простих громадян. Більш важливе значення в публічному управлінні має правове забезпечення діяльності системі органів виконавчої влади, виконавча дисципліна, відносини посадових осіб з громадянами тощо.

Водночас, нормативне закріплення покликане забезпечити правову базу реформування системи державного управління в рамках реалізації

адміністративної реформи в Україні, створити умови для побудови демократичної, соціальної, правової держави [172, с. 58].

На проблему правового забезпечення, звертають увагу дослідники. На думку Ю. В. Ангелова публічне управління передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає у підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку [173].

В. Баштанник та Н. Базавлук також зазначають, що досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості публічно-правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку. Першоосновою реформування державного управління в умовах європейських виборів виступає стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», а предметом процесу реформування – зовнішні та внутрішні соціально-економічні та геополітичні чинники, організаційні та функціональні структури державного регулювання [174, с.13-14].

В схваленій Президентом України «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Одним із векторів є безпечний стан довкілля [31]. Стратегія також визначила, що «метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності». У свою чергу результатом впровадження реформи має стати «створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики» [175].

У питанні сучасної управлінської діяльності К. К. Афанасьєв звертає увагу, що сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державного управління. Тому на сучасному етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установлення і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, у яких кожній людині має гарантуватися реальне дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень [176, 12].

Про важливість публічного управління досліджуваної сфери свідчить той факт, що питання державного регулювання у сфері поводження з відходами розглядалося Радою національної безпеки і оборони. В Указі Президента України №31/2010 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 15 січня 2010 року «Про державне регулювання у сфері поводження з відходами» визначено, що наслідками незадовільного

державного управління є наявність в Україні низки проблем і негативних тенденцій у вказаній сфері, а саме: не забезпечується повне збирання, максимальна утилізація, своєчасне знешкодження та видалення відходів, не впроваджуються екологічно безпечні методи та засоби поводження з ними, через що підвищується небезпечність відходів, зростають техногенні та екологічні ризики, повільними темпами створюється інфраструктура поводження з відходами [177].

Однак пройшло три роки, й 25 квітня 2013 р., РНБО знову була вимушена на своєму засіданні розглядати комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні. На засіданні РНБО відмічалось про відсутність у повному обсязі даних про стан навколишнього природного середовища, практично про неконтрольоване та стрімке накопичення промислових і побутових відходів, що становить загрозу довкіллю та здоров'ю населення, загрозу національним інтересам і національній безпеці України в екологічній сфері. РНБО звернуло увагу на діяльність суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, методологічного і метрологічного забезпечення об'єднання її складових частин і компонентів є такою, що потребує більш чіткої організації її роботи [30].

Ми вважаємо, що відсутність чіткої та дієвої роботи всіх суб'єктів державної системи моніторингу є суттєвою перешкодою вирішення екологічних проблем, шляхом можливого прогнозування і запровадження відповідного режиму функціонування на конкретному об'єкті підвищеної екологічної безпеки.

Як наголошується в Постанові Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», екологічний моніторинг довкілля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації і забезпечує регулярну оцінку і прогнозування стану середовища життєдіяльності

суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування [178].

Державна система екомоніторингу довкілля є інтегрованою інформаційною системою, що здійснює збирання, збереження та оброблення екологічної інформації для відомчої та комплексної оцінки і прогнозу стану природних середовищ, біоти та умов життєдіяльності, вироблення обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях державної виконавчої влади, удосконалення відповідних законодавчих актів, а також виконання зобов'язань України з міжнародних екологічних угод, програм, проектів і заходів [178].

Повертаючись до засідання РНБО від 25 квітня 2013 р., підкреслимо, що цей орган визнав недостатньо ефективну діяльність Кабінету Міністрів України із забезпечення проведення державної політики у сфері поводження з відходами, впровадження дієвих механізмів державного регулювання у цій сфері та роботу Міністерства екології та природних ресурсів України щодо організаційної інтеграції суб'єктів державної системи моніторингу довкілля, методологічного і метрологічного забезпечення об'єднання її складових частин і компонентів [30].

З цього часу пройшов не один рік, і якщо ситуація щодо підвищення ефективності функціонування державної системи моніторингу довкілля поліпшилася, в інших питаннях державне регулювання у сфері поводження з відходами в Україні не покращилось, що підтверджується не тільки численними статистичними даними, але й значною кількістю публікацій фахівців та науковців, які займаються дослідженням цієї проблематики. Особливо гострим є питання поводження з твердими побутовими.

На сьогодні існуюча практика поводження з твердими побутовими відходами не забезпечує захист населення і навколишнього природного середовища від їх шкідливого впливу. Ця ситуація характерна нині

практично для усіх населених пунктів України і становить загальнодержавну проблему, необхідність вирішення якої відповідає основним принципам державної політики у сфері поводження з відходами, сформульованим у Законі України «Про відходи» щодо забезпечення нормальної життєдіяльності населення, належного рівня санітарного очищення населених пунктів, охорони довкілля та ресурсозбереження [179, с.10].

Згідно інформації проведеного моніторингу та аналізу ситуації на ринках поводження з побутовими відходами, їх перероблення та захоронення за 2015 рік, охоплено послугами з вивезення ТПВ 81,3% населення. У той же час, через неналежну організацію вивезення та захоронення ТПВ у сільській місцевості, там де переважає приватна забудова цей показник становить 54,9%. На полігонах та сміттєзвалищах захоронено 35,67 млн. м³ або 6,96 млн. т ТПВ. Це становить 81,47% від даних Мінрегіону України за 2015 рік. Перероблено 1,9 млн. м³, що становить близько 5,1 % від загального обсягу вивезених ТПВ. При цьому 99,8% обсягів перероблення припадає на м. Київ. Відсортовано 1% вивезених ТПВ. Решта зібраних відходів, 93,9% перевозиться на захоронення на полігони (сміттєзвалища).

Основними місцями остаточного видалення ТПВ у 5656 вказаних у даних моніторингу населених пунктах, що охоплені послугами суб'єктів з ТПВ є полігони ТПВ або міські сміттєзвалища у загальній кількості 1976. Порівняно з 2014 роком цей показник становив 4681 населених пункти та, відповідно, 1745 полігонів та звалищ. У невеликих населених пунктах місця остаточного видалення ТПВ локальні та часто стихійні. Застосовуються різні назви місць, в яких здійснюється захоронення відходів, а саме: «біля лісу, села», «за межами населеного пункту в східному (західному, південному) напрямку», «землі сільської ради», «урочище», «відпрацьований кар'єр», «місце (майданчик, земельна ділянка) тимчасового видалення (або зберігання)», «без адреси», «звалище на околиці міста». Вивезення відходів на такі звалища відбувається найчастіше за кошти сільських рад або мешканці самостійно та безоплатно здійснюють вивіз ТПВ. Відповідно всі ці

«місця» не можна вважати повноцінними полігонами ТПВ, які мають відповідати вимогам ДБН В.2.4-2005 і є стихійними та екологічно небезпечними [180].

Стрімкий розвиток населених пунктів в Україні та індустріальних центрів, де на обмежених територіях утворюється значний обсяг твердих побутових відходів та близьких до них відходів торгівельних, промислових та інших підприємств, перетворили сферу безпеки поводження з ними в одну з найбільш гострих господарських і природоохоронних проблем. Об'єми накопичених відходів дозволяють віднести Україну до однієї з найбільш техногенно-навантажених країн світу, а сама проблема їх накопичення приймає рівень національної катастрофи. Загальна площа полігонів та несанкціонованих звалищ перевищує 7,5 тис. га та порівняна з територією заповідників та парків. Кількість офіційно дозволених звалищ та полігонів на сьогодні складає 4157. Більшість цих об'єктів перевантажені та не відповідають вимогам техногенної й екологічної безпеки [27].

Не менш важливою проблемою є те, що у підрозділах ДСНС України не приділяється належна увага проведенню як профілактичних заходів, так і заходів з ліквідації техногенних аварій на зазначених об'єктах [27].

Крім твердих побутових відходів, проблемним питання також є безхазяйні відходи. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про відходи», відходи, щодо яких не встановлено власника або власник яких невідомий, вважаються безхазяйними. З метою запобігання або зменшення обсягів утворення відходів виявлені безхазяйні відходи беруться на облік. Порядок виявлення та обліку безхазяйних відходів визначається Кабінетом Міністрів України [9].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» № 1217 від 3 серпня 1998 р., власники або користувачі земельних ділянок, на яких виявлено відходи, зобов'язані повідомити про них місцеві органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Це також можуть

бути заяви (повідомлення) громадян, підприємств, установ та організацій, засобів масової інформації, результати перевірок територіальних органів Держекоінспекції, Держсанепідслужби, органів місцевого самоврядування тощо. У разі встановлення таких фактів такі питання розглядаються на черговому (позачерговому) засіданні постійно діючої комісії з питань поводження з безхазяйними відходами. Комісія визначає кількість, склад, властивості, вартість відходів, ступінь їх небезпеки для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та вживає заходів до визначення власника відходів. У разі необхідності для визначення власника відходів та їх оцінки можуть залучатися правоохоронні органи, відповідні спеціалісти та експерти. За результатами своєї роботи комісія складає акт, який передається до місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування для вирішення питання про подальше поводження з відходами [181].

На виконання вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України в місцевих органах влади створені постійно діючі комісії з питань поводження з безхазяйними відходами. Однак, здійснений аналіз діяльності таких комісій може свідчити про рівень і компетенцію таких комісій. Для наглядного прикладу продемонструємо це на прикладі декількох комісій. Так, розпорядженням голови Брусилівської районної державної адміністрації Житомирської області № 349 від 19 листопада 2012 р., створено постійно діючу комісію з питань поводження з безхазяйними відходами. За посадами до складу постійно діючої комісії входять: заступник голови райдержадміністрації, керівник постійно діючої комісії; головний санітарний лікар Брусилівського району, заступник керівника постійно діючої комісії; начальник відділу регіонального розвитку, містобудування та архітектури райдержадміністрації, секретар постійно діючої комісії; начальник відділу з питань надзвичайних ситуацій райдержадміністрації; начальник відділу Держземагентства в Брусилівському районі; керівник апарату, начальник відділу організаційно – кадрової роботи апарату райдержадміністрації;

Брусилівський селищний голова; начальник управління економіки райдержадміністрації; начальник Брусилівського районного сектору управління Держтехногенбезпеки у Житомирській області; начальник управління ветеринарної медицини у Брусилівському районі [182].

Інший приклад, це рішення сільського голови Голубівської сільської ради Середино-Будського району Сумської області від 17 липня 2013 р. «Про створення комісії з питань поводження з безхазяйними відходами на території сільської ради». Персональний склад комісії: лісничий Голубівського лісництва – голова комісії; робітник Голубівського лісництва – заступник голови комісії; помічник вихователя дитсадка – секретар комісії; сільський голова – член комісії; секретар сільської ради – член комісії; директор СТОВ – член комісії [183].

Наведене свідчить про ставлення посадових і службових осіб місцевих органів влади до проблемних питань поводження з безхазяйними відходами на відповідних територіях громад. На жаль це стосується більшості територіальних громад нашої держави. На нашу думку, таке відношення до створення комісій та їх складу, закладено в самій постанові Кабінету Міністрів України №1217 [181], яка носить рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування.

Оскільки у різі виявлення безхазяйних відходів, за результатами своєї роботи комісія складає акт, який передається до місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування для вирішення питання про подальше поводження з відходами, а на підставі акту комісії місцеві державні адміністрації або органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо подальшого поводження з відходами та в разі необхідності порушують справу про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про відходи, та відшкодування заподіяної шкоди [184], ми вважаємо, що у питанні поводження з безхазяйними відходами, найбільш зацікавленими повинні бути саме органи місцевого самоврядування, які повинні більш виважено підходи до

формування складу постійно діючих комісій з питань поводження з безхазяйними відходами.

Відзначаючи важливу роль органів місцевого самоврядування у сфері ППВ, слід відзначити, що провідну роль у цій сфері відіграють органи виконавчої влади, особливу роль серед яких відіграють органи спеціальної компетенції. Якщо діяльність таких органів, як Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство охорони здоров'я України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України та Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, незважаючи на їх різні компетенційні повноваження у досліджуваній сфері ми не ставимо під сумнів, тоді як діяльність Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та інших органів державної влади потребує додаткового дослідження.

Незважаючи на те, що одним із завдань Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики у сфері поводження з побутовими відходами, а одним із місць де утворюються побутові відходи є житлові будинки, підприємства, установи та організації, цей орган, не може в повній мірі виконувати в повній мірі свої функційні повноваження, оскільки підпорядковані цьому органу Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України та Державна архітектурно-будівельна інспекція України, не уповноважені на виконання таких завдань держави. Тобто, на відміну від Міністерства екології та природних ресурсів України, якому підпорядкована Державна екологічна інспекція України, чи іншого органу, наприклад, Міністерство охорони здоров'я України, якому підпорядкована Державна санітарно-епідеміологічна служба України, в діяльності цих органів ми бачимо відповідну компетенцію і послідовність у виконанні поставлених державою завдань.

Це означає, що кожний окремий орган виконавчої влади:

- створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності;
- виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків);
- реалізує свою діяльність з допомогою визначених державою методів і форм;
- має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [53, с. 200-201].

Вище висловлене вище ми не можемо в повній мірі віднести до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Згідно пункту 1 ст. 3 Положення, основними завданнями Мінрегіону є: забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо: територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; промисловості будівельних матеріалів; благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, поховання, увічнення пам'яті жертв війни та політичних репресій, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання; забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства [137].

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 підпорядкованим Мінрегіону України органам виконавчої влади: Державному агентству з енергоефективності та енергозбереження України та Державній архітектурно-будівельній інспекції України, які не наділені відповідними повноваженнями у сфері поводження з побутовими відходами.

Слід звернути увагу, що незважаючи на те, що в пункті 26 ст. 4 «Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», вказується що Мінрегіон України здійснює й інші повноваження, визначені законом, безпосередньо Закон України «Про житлово-комунальні послуги», який є одним із основних правових актів, і яким керується Мінрегіон України у своїй діяльності, не наділяє цей орган відповідною компетенцією у сфері ППВ. Водночас, в пункті 4 ст. 5 того ж Положення зазначається, що Мінрегіон *(координує та здійснює методичне забезпечення. Віділено автором О.М. Гаврилюк)* діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань, що належать до його компетенції.

Враховуючи специфіку діяльності місцевих органів влади у сфері ППВ, вплив Мінрегіону на діяльність структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій є недостатнім, що на нашу думку негативно впливає на стан охорони довкілля та стан здоров'я людей.

Незважаючи, що пунктом 6 частини першої ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, питання пов'язані із експлуатацією об'єктів де здійснюється захоронення побутових відходів, і повинно відповідати встановленим вимогам,

стандартам тощо, не відноситься до компетенції органів місцевої влади. Вказане в частині експлуатації об'єктів де здійснюється захоронення побутових відходів, є прерогативою Мінрегіону України, про це свідчать нормативно-правові акти цього органу, які безпосередньо стосуються сфери поводження з побутовими відходами.

Ми вважаємо, що в якості складової системи органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, реалізація функційних повноважень в частині експлуатації об'єктів будівництва з побутовими відходами, повинно бути покладено на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, діяльність якої підпорядкована Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. З цією метою необхідно на нормативно-правовому рівні розширити функційні повноваження Державної архітектурно-будівельної інспекції України у сфері поводження з побутовими відходами. Виходячи із специфіки діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції України, вважаємо, що саме цей орган виконавчої влади повинен бути наділений правовим механізмом реалізації функційних повноважень у сфері поводження з побутовими відходами під час експлуатації об'єктів будівництва. Особливо це стосується полігонів побутових відходів.

Згідно наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Правила експлуатації полігонів побутових відходів» № 435 від 1 грудня 2010 р., полігон побутових відходів – це інженерна споруда, яка призначена для захоронення побутових відходів і повинна запобігати негативному впливу на навколишнє природне середовище і відповідати санітарно-епідеміологічним і екологічним нормам [185].

З метою удосконалення системи та діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, пропонуємо внести зміни в абзац четвертий пункту 9 ст. 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».

Одним із дієвих адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері ППВ є надання дозволів на здійснення операцій. Проте, особливістю побутових відходів є те, що вони не входять до переліку небезпечних, тому діяльність зі збору, переробки та захоронення побутових відходів не ліцензується. Також на сьогодні ліцензійній діяльності не підлягає провадження господарської діяльності із збирання та заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини [186].

З цього приводу слід звернутися у 2006 рік, коли згідно пункту 3.1. Наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 407 від 11 грудня 2006 р. «Про затвердження Правил з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів», перевезення ТПВ дозволялося тільки за наявності ліцензії на провадження відповідної діяльності [187]. Однак, вказаний пункт Правил проіснував до 11 серпня 2008 р., коли теж саме міністерство видало наказ № 247 «Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів», згідно з яким, перевізнику, для перевезення ТПВ не потрібно мати ліцензію [188].

На сьогодні основним нормативним актом у сфері ліцензування є Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р., відповідно до якого господарська діяльність здійснюється на підставі ліцензії, виданої органом ліцензування, яким також є місцевий орган виконавчої влади, – провадиться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [189].

Усвідомлюючи проблемність питань у сфері побутових відходів, 26 вересня 2016 р. Верховна Рада України внесла зміни в Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», який визначає правовий статус

Національної комісії у сферах енергетики та комунальних послуг, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення, відповідно до внесених змін, перероблення побутових відходів та захоронення побутових відходів, є ліцензованими видами діяльності [190].

Ми вважаємо, що ліцензійний контроль має важливе значення для всієї сфери поводження з відходами, а тому, дерегуляція діяльності в частині позбавлення ліцензійних вимог щодо перевезення твердих побутових відходів є помилковою, оскільки, крім іншого, основними факторами, що сприяють посиленню існуючих негативних тенденцій у сфері поводження з ТПВ є відсутність організації належного контролю за перевезенням, розміщенням і використанням полігонів та сміттєзвалищ.

Важливість окресленої проблеми впливає зі значущості стану екологічної проблеми держави і обумовлені цілями та завданнями, які визначено у розглянутих нами нормативно-правових актах різного рівня. Таким нормативним актом є Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., в ст. 1 якого зазначено, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам, зокрема, у сферах охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, ліцензування, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [191].

На користь нашої позиції свідчать дані обласних державних адміністрацій, за якими тільки за 2015 рік, не доїжджає до місць захоронення 424,2 тис. м³ сміття [192].

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з твердими побутовими відходами, 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.

3.2 Удосконалення інституту 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 усіх форм власності вітчизняного законодавства.

Розвиток суспільних відносин, широке коло організаційно-правових особливостей регулювання, різноманітність суб'єктів публічного контролю, проблемність питань правозастосовної діяльності, потребує й нових поглядів на сучасну парадигму діяльності органів публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами [193, с. 172].

Публічний контроль у сфері поводження з побутовими відходами виступає складовою екологічного контролю, який ми пов'язуємо із охороною довкілля. При цьому доцільно звернути увагу, що в нормативно-правових актах та на доктринальному рівні науковці у питанні охорони довкілля вживають різні терміни: «охорона природи», «охорона навколишнього природного середовища», «охорона довкілля» тощо. Так, колектив авторів у науковій роботі «Охрана природы и природных ресурсов», за редакцією

В. Д. Бондаренка, спробували як на нашу думку, розмежувати близькі за своєю природою, але різні поняття:

по-перше, захист природи – це засоби з попередження шкоди, яка може бути нанесена об'єктам живої та неживої природи небажаною дією людини чи стихійними процесами;

по-друге, охорона природи – це система засобів, направлена на раціональне використання, збереження й поновлення природних ресурсів та попередження прямих і непрямих форм негативного впливу суспільства чи стихійних процесів на природу;

по-третє, охорона навколишнього природного середовища – це система засобів по охороні та оптимізації природного, перебудованого і створеного людиною життєвого середовища;

по-четверте, охорона біосфери – це сукупність заходів, які проводяться на національному й міжнародному рівнях та направлені на попередження і ліквідацію небажаного техногенного чи стихійного впливу на функціонально взаємопов'язані блоки біосфери [194, с. 15-16].

Інші науковці заперечують тотожність термінів «навколишнє середовище» і «природа». На думку Ю. С. Шемшученка, В. А. Чуйкова, Б. Г. Розовського система навколишнього середовища складається з:

а) природного середовища, тобто сукупності природних ресурсів й умов, які мають природне походження, та зазнали відповідних антропогенних змін;

б) штучного середовища, тобто середовища створеного працею людини (міста, транспорт і ін.);

в) соціального середовища, тобто середовища виробничих та невиробничих відносин, які визначають характер взаємодії між природою й суспільством [195, с. 10].

На думку вказаних науковців поняття «природа» у широкому його розумінні відрізняється від поняття «навколишнє середовище людини» не складом підлеглих охороні ресурсів та умов (вони для обох понять спільні), а

характером екологічних зв'язків між штучною природою і соціальними середовищами в рамках єдиного цілого [196, с. 10].

На відміну від вищевказаних науковців М. М. Бринчук зазначає, що поняття «навколишнє середовище» – одна з найбільш фундаментальних категорій сучасної науки і практики, що стоїть в одному ряді з такими категоріями як світ, економіка, суспільство. Саме навколишнє природне середовище, а не природа, є інтегрованим об'єктом правового регулювання суспільних відносин з приводу природи, відповідно як до національного, так і до міжнародного права [197, с. 53].

В. В. Костицький стан навколишнього природного середовища пов'язує із охороною довкілля. Довкілля (навколишнє природне середовище) на думку вченого – це необхідний і доступний для буття людства простір, що піддається впливу суспільства, яке у ньому живе. Суспільство пов'язане з природою своїм походженням, існуванням і майбутнім. Навколишнє природне середовище – це динамічно відкрита система. Залучення нових природних умов у сферу матеріального виробництва означає, що компоненти довкілля стають соціалізованими елементами суспільного буття або як засоби виробництва, або як різноманітні предмети суспільного чи особистого споживання. У зв'язку з цим проблема охорони довкілля як життєвого простору людини охоплює і охорону природи, і раціональне використання природних ресурсів, і забезпечення екологічної безпеки здоров'я та життя людини [198, с. 6].

В. І. Андрейцев право екологічної безпеки теж пов'язує із довкіллям. Вчений пише, що «кожний громадянин має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Йому гарантується екологічно безпечне довкілля та визначається пріоритетність вимог екологічної безпеки» [199, с. 8].

К. А. Рябець на підставі аналізу норм Конституції України приходить до висновку, що при написанні текстів доповідей, наукових праць з питань охорони навколишнього природного середовища потрібно використовувати

досліджувани вище поняття в однаковій мірі, оскільки законодавець не робить відмежування між поняттями «довкілля», «природа» та «навколишнє природне середовище» [200, с. 41-42].

З огляду на викладене, звернемося до нормативно-правових актів. Незважаючи на те, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища, в цьому законі теж вживається термін «довкілля». Наприклад, ст. 36 Закону пов'язує громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища з громадськими інспекторами з охорони довкілля [10]. В ст. 37 Закону України «Про відходи», теж зазначено, що громадський контроль у сфері поводження з відходами здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля [9].

Аналіз статей Конституції України дає підстави брати до уваги, що термін «довкілля» неодноразово вживається в статтях 50, 85, 119 та 138 Основного закону. Зокрема, в ст. 50 вказується, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля; частина шоста ст. 85 пов'язує термін «довкілля» із охороною; частина третя ст. 119 із виконанням державних і регіональних програм охорони довкілля; частина п'ята ст. 138 із виконанням загальнодержавних програм охорони довкілля [125].

Незважаючи на різні вживані терміни, термін «довкілля» та «навколишнє природне середовище» як законодавчому, так і доктринальному рівні пов'язано з охороною. Наприклад, ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», має назву «Охорона навколишнього природного середовища від забруднення відходами».

Під поняттям правової охорони навколишнього природного середовища Ю. С. Шемшученко розуміє систему державних та громадських заходів щодо управління цілеспрямованою організацією цього середовища,

збереження природного комплексу й раціонального використання природних ресурсів з метою безперервного розвитку народного господарства країни і на цій основі максимально повного задоволення матеріальних, духовних потреб людини [201, с. 21].

Н. Т. Осипов під правовою охороною навколишнього середовища розуміє встановлений державою об'єм прав і обов'язків суб'єктів права в їх відношенні до навколишнього природного середовища, це правила поведінки, обов'язкові для всіх членів суспільства, виконання їх виключає порушення екологічної рівноваги в процесі природокористування і тим самим не призводить до негативних наслідків для нормального розвитку та існування спілкування з навколишнім середовищем...» [202, с. 50].

Існують й інші визначення, проте, законодавець та науковці єдині, що вказані об'єкти потребують правової охорони, водночас об'єкт, який знаходиться під правовою охороною, потребує і відповідного контролю. Контроль в повній мірі стосується і такого об'єкта, яким є побутові відходи, які мають безпосередній вплив на стан довкілля.

Чинне законодавство не наводить визначення поняття екологічного контролю, однак ми вважаємо, що публічний контроль у сфері поводження з побутовими відходами виступає складовою екологічного контролю, оскільки цілі контролю у сфері поводження з побутовими відходами в основному співпадають із цілями екологічного контролю.

Під цілями екологічного контролю доцільно розглядати: забезпечення соціально здорового і безпечного, економічно продуктивного, екологічно цілісного і різноманітного навколишнього природного середовища, тобто досягнення і підтримка його якості, при якій впливи його факторів не погрожують здоров'ю людини і її продуктивній життєдіяльності в гармонії з природою; перевірка додержання встановлених правових режимів використання природних ресурсів, за умови, що їх розробка веде до економічного росту і сталого розвитку суспільства; захист навколишнього

природного середовища, що досягається відновленням здорового стану і цілісності екосистем, захист різноманітності флори і фауни [203, с. 29].

Відповідно до наданого в юридичній енциклопедії визначенню екологічний контроль – це контроль за додержанням законодавства у галузі охорони навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами та організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування, а також посадовими особами і громадянами [204, с. 326].

Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом одержання інформації про події, що відбуваються в суспільстві та в окремих його структурах, про ступінь відповідності суспільної діяльності наміченим цілям, відповідність поведінки громадян встановленим суспільством правовим і моральним нормам, а також є важливим засобом виявлення причин відхилення від них і основою для розробки заходів, спрямованих на протидію відхиленням, які виявляються у процесі здійснення суспільного контролю [205, с. 16].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) й визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовищ [158].

Основні правові засади здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері ППВ передбачені ст. 37 Закону України «Про відходи» відповідно до якого контроль і нагляд у сфері поводження з відходами здійснюють: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [9].

Із норм вказаної статті випливає, що контроль у сфері поводження з відходами здійснюють: Державна екологічна інспекція України; Державна санітарно-епідеміологічна служба України; місцеві державні адміністрації; виконавчі органи органів місцевого самоврядування; громадські інспектори з благоустрою населених пунктів; громадські інспектори з охорони довкілля та виробники відходів.

Отже, суб'єктом управління у сфері поводження з побутовими відходами є система уповноважених органів, які відповідно до чинних нормативно-правових актів здійснюють організаційно-правову діяльність [206, с. 118].

Оскільки побутові відходи утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі) і не використовуються за місцем їх накопичення, зазначений перелік видається неповним, адже поза межами норм вказаного Закону залишилася Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

Формально норми Закону України «Про відходи» наділять певними повноваженнями у сфері ППВ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, якому підпорядкована Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

Одним із основних завдань Мінрегіону України є забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо поводження з побутовими відходами.

Стаття 25-1 Закону України «Про відходи» до компетенції Мінрегіону України у сфері поводження з побутовими відходами належить: реалізація державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, забезпечення розроблення та виконання державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та заходів у сфері поводження з побутовими відходами; погодження республіканських Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя програм у сфері поводження з побутовими відходами; інші повноваження, передбачені законами України [9].

Як бачимо, норми Закону України «Про відходи» не уповноважують Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на здійснення державного контролю у сфері ППВ, що є недоліком цього Закону, тому, ми вважаємо, що Державна архітектурно-будівельна інспекція України повинна бути визнана на законодавчому рівні суб'єктом уповноваженим на здійснення контролю у сфері ППВ в включена до ст. 37 Закону України «Про відходи».

Водночас, вимоги до здійснення державного контролю у сфері ППВ можуть відповідати загальним вимогам встановленими ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», відповідно до норм вказаної статті нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом [158].

Частиною четвертою ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлений імперативний припис, що виключно законами встановлюються: органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. Невиконання приписів, розпоряджень та інших розпорядчих документів органу державного нагляду (контролю) тягне за собою застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання згідно із законом. При здійсненні заходів державного нагляду (контролю) посадові особи органів державного нагляду (контролю) зобов'язані використовувати виключно уніфіковані форми актів [158].

Стаття 37 Закону України «Про відходи» виділяє державний, самоврядний, виробничий та громадський види контролю. При цьому слід звернути увагу, що норми ст. 37 передбачають громадський контроль, які можуть здійснювати громадські інспектори з благоустрою населених пунктів та громадські інспектори з охорони довкілля [9].

При цьому слід брати до уваги, що, по-перше, система органів державної влади та органів місцевого самоврядування характеризується тим, що це не лише організаційно-розпорядчі органи, діяльність яких спрямована на практичне виконання нормативно-правових актів та їх застосування, але й органи, які наділені нормотворчою та правозастосовною діяльністю. Тому, по-друге, така система органів може бути доповнена класифікацією видів державного екологічного контролю по критерію належності органу контролю до однієї із гілок влади [203, с. 35].

В еколого-правовій науці науковці виділяють різні види класифікації контролю, поділяючи їх на: державний, самоврядний, громадський та

відомчий (виробничий) [203, с. 34]; державний, громадський та виробничий [207, с. 152]; законодавчий, виконавчий, судовий [208, с. 15].

Ми вважаємо, що у сфері поводження з побутовими відходами публічний контроль доцільно класифікувати на державний (в межах якого може здійснюватися контроль органами законодавчої та судової гілки влади), самоврядний, громадський та виробничий.

За напрямками контрольної діяльності публічний контроль у сфері поводження з побутовими відходами може поділятися на: контроль за побутовими відходами; контроль за твердими побутовими відходами; контроль за рідкими побутовими відходами; контроль за безхазяйними відходами.

Не ставлячи за мету здійснювати дослідження системи органів публічного контролю та їх повноваження, які по суті є тотожними органам публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами, які ми розглядали у підродді 2.1 роботи, зосередимо свою увагу на проблемних питаннях у досліджуваній сфері та запропонувати конкретні шляхи їх вирішення.

Частиною першою ст. 37 Закону України «Про відходи» законодавець визначив широке коло суб'єктів публічного контролю у сфері з поводження побутовими відходами, серед яких два органи виконавчої влади: Державна екологічна інспекція України та Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Як нами уже наголошувалося, відповідними повноваженнями у сфері ППВ повинна бути наділена і Державна архітектурно-будівельна інспекція України, а також інші органи, мова про які піде у подальшому.

Ми вважаємо, що до суб'єктів публічного контролю у сфері ППВ також слід віднести: Державну службу України з надзвичайних ситуацій Державну лісову охорону; Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру. На користь вищенаведеного свідчить наступне.

Незважаючи на те, що відповідно до Положення Державну службу України з надзвичайних ситуацій [138], основними завданнями ДСНС є:

реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також здійснює разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій, веде державний облік, реєструє та зберігає матеріали гідрометеорологічних спостережень, веде інформаційну базу гідрометеорологічних даних та даних про стан навколишнього природного середовища.

Ми вважаємо, що ДСНС повинна бути наділена відповідним повноваженнями на здійснення публічного контролю у сфері ППВ.

Підставою такого твердження є те, що останнім часом в Україні змінився морфологічний склад твердих побутових відходів. Якщо раніше найбільш ваговою їх складовою були харчові відходи, то нині тверді побутові відходи на 50 відсотків складаються з використаної упаковки, здебільшого полімерної та комбінованої, більшість різновидів якої не піддається процесам біологічного розкладання і може багато років знаходитися у ґрунті. Широке застосування у виробництві та побуті електричного та електронного обладнання, стрімке зростання його імпорту в Україну, технологічні нововведення у цій галузі зумовлюють швидкість заміни цього обладнання. Це призводить до того, що у складі твердих побутових відходів все частіше з'являються такі відходи. Перелік шкідливих речовин, що надходять на захоронення або спалювання у складі електричного та електронного обладнання, численний; найбільш небезпечні – важкі метали, речовини, що вміщують галогени, азбест тощо. Не меншу загрозу навколишньому природному середовищу та здоров'ю людини становлять специфічні відходи лікувально-профілактичних установ, які

потрапляють у контейнери твердих побутових відходів та можуть стати джерелом різноманітних інфекцій

[179, с. 15]. Також в спеціальній літературі звертається увагу, що електронні побутові відходи становлять 5 % від усіх твердих побутових відходів, що утворюються в світі. Практично у всіх напівпровідникових пристроях присутній кадмій, що є канцерогеном, в акумуляторах й екранах моніторів – свинець, що є надзвичайно токсичним для водних організмів та стійкий у навколишньому природному середовищі, вражає нервову систему [208, с. 42].

Оскільки, сфера поводження з твердими побутовими відходами є такою, що призводить до надзвичайних ситуацій, екологічної та техногенної безпеки, тому ми вважаємо, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій, повинна здійснювати відповідний контроль у сфері поводження з побутовими відходами. Однак слід враховуючи, що компетенція та завдання, якими наділені органи публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами різняться, які в межах наданих ним повноважень, здійснюють надвідомчий та галузевий контроль.

Важливе місце серед органів державного управління в системі органів спеціальної компетенції займає Державна лісова охорона. Відповідно до «Положення про державну лісову охорону», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 16 вересня 2009 р., основними завданнями держлісоохорони є: здійснення державного контролю за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства; забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу [137].

Положенням визначено, що Державна лісова охорона має статус правоохоронного органу, має право проводити перевірки додержання лісокористувачами, власниками лісів та користувачами мисливських угідь вимог нормативно-правових актів і нормативних документів з питань ведення лісового господарства та у галузі мисливського

господарства та полювання; складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів, а також у галузі мисливського господарства та полювання; зупиняти на території лісового фонду транспортні засоби та проводити огляд транспортних засобів, знарядь, добутих деревини та інших продуктів лісу, а також зупиняти на території мисливських угідь транспортні (плавучі) засоби та проводити їх огляд та огляд знарядь полювання, добутої продукції [137].

Здійснений в абзаці другому ст. 4 припис, згідно з яким одним із основних завдань Держлісоохорони України є забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, *пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу (виділено автором О. М. Гаврилюк)*, дає підстави наділити Держлісоохорону України повноваження щодо здійснення публічного контролю у сфері ППВ. На користь цієї тези говорять і норми КУпАП. Так, згідно з вимогами ст. 73 «Засмічення лісів відходами» Кодексу України про адміністративні правопорушення, та відповідно до норм ст. 244 КУпАП, посадові особи Державної лісової охорони розглядають справи про адміністративні правопорушення за засмічення лісів відходами.

Таким чином, аналіз нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери дає підстави визнати, що органом публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами є Державна лісова охорону.

Відповідно до Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України № 1119 від 25 листопада 2015 р., на цей орган покладено функції з реалізації державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [209] тощо, водночас виконання функціональних повноважень щодо родючості ґрунтів покладено на Держгеокадастр України. Цей орган відповідно до Положення про Державну

службу з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 15 від 15 січня 2015 р., є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів [139].

Беручи до уваги, що джерелом утворення побутових відходів є земельна ділянка, а побутові відходи, у своїй більшості мають негативний вплив на родючість ґрунтів, вказаний орган слід віднести до органів, який теж повинен бути уповноважений на здійснення публічного контролю.

Таким чином, аналіз законодавих та підзаконних нормативно-правових актів, практичної діяльності: Державної архітектурно-будівельної інспекції України (реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду); Державної служби України з надзвичайних ситуацій (реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності); Державної лісової охорони (здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства та забезпечує охорону лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу); Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому

комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів), дає підстави зробити висновок, що правовідносини у сфері правового регулювання поводження з побутовими відходами носять комплексний характер, відповідно державний контроль у сфері поводження з побутовими відходами повинні здійснювати вказані органи.

Усвідомлюємо, що характер компетенції вказаних органів публічного управління носить різноманітний характер, проте, враховуючи, що контроль у сфері поводження з побутовими відходами представляє собою систему дій по забезпеченню додержання законодавства у сфері охорони довкілля і його компонентів (захист прав громадян на безпечне життя і здоров'я; охорона навколишнього природного середовища), а це потребує відповідного включення до системи державного контролю вказаних суб'єктів публічного управління.

З метою удосконалення публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами, пропонуємо внести зміни в частину першу статті 3 Закону України «Про відходи», яку викласти у такій редакції:

Контроль у сфері поводження з відходами здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної

діяльності), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, правоохоронний орган, що здійснює державний контроль за додержанням вимог лісового та мисливського законодавства та забезпечує охорону лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів.

Вагомий вплив у здійсненні державного контролю у досліджуваній сфері відіграє судовий контроль, який здійснюється при розгляді категорій різних судових справ, які порушують права громадян у сфері охорони довкілля, так й інтереси юридичних осіб різної форми власності, а також інтереси держави. Водночас законодавство покладає і на громадян, а також на суб'єктів господарської діяльності певні обов'язки. Наприклад, ст. 15 Закону «Про відходи» покладає на громадян обов'язок дотримуватися вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері поводження з відходами; вносити в установленому порядку плату за користування послугами з вивезення побутових відходів; виконувати інші обов'язки, передбачені законами, щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища відходами [9].

Більш предметно виписані обов'язки громадян у сфері довкілля в ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища. Ними є:

а) берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- б) здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів;
- в) не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів;
- г) вносити штрафи за екологічні правопорушення;
- д) компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище [10].

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про відходи» особи, винні в порушенні законодавства про відходи, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільну чи кримінальну відповідальність. Внаслідок порушення законодавства про відходи підприємства, установи, організації та громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про відходи, в порядку і розмірах, встановлених законодавством України (ст. 43 Закону «Про відходи») [9].

Отже, судовий контроль як специфічний вид контролю у сфері державного управління може здійснюватися судовою гілкою влади при розгляді цивільних, господарських, адміністративних, справ про адміністративні правопорушення та кримінальних справ.

З цього приводу в спеціальній літературі порушується питання про віднесення судових органів до суб'єктів державного контролю у механізмі забезпечення державної політики, особливо в частині гарантування захисту прав громадян, фізичних та юридичних осіб, які здійснюють різні види господарювання [203, с. 69]. Про це свідчить численна кількість різноманітних справ за порушення екологічного законодавства, що були розглянуті Верховним Судом України, господарськими та адміністративними судами. Наведемо декілька характерних прикладів. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України 24 вересня 2013 р. розглянула в порядку письмового провадження справу за позовом відкритого акціонерного товариства Енергопостачальна компанія «Миколаївобленерго» до Державної екологічної інспекції в Миколаївській

області про визнання дій протиправними [210]. Інший приклад, розгляд у судовому засіданні адміністративної справи за апеляційною скаргою відповідача – Міністерства екології та природних ресурсів України на постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 27 жовтня 2011 року у справі за адміністративним позовом Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» Міністерства екології та природних ресурсів про визнання бездіяльності та протиправні. У справі суд Апеляційну скаргу відповідача Міністерства екології та природних ресурсів України – залишив без задоволення, а Постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 27 жовтня 2011 року – залишив без змін [211].

Значна кількість судових справ пов'язана із розглядом спорів, основною причиною яких заподіяння шкода державі внаслідок недотримання підприємствами, установами й організаціями вимог екологічного законодавства при здійсненні господарської діяльності, результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, такої категорії справ, знайшло своє відображення в Узагальненні судової практики Вищим господарським судом України від 1 січня 2009 року [212].

Таким чином, контрольна діяльність суду може здійснюватися при розгляді різної категорії справ (цивільно-правових, адміністративних, господарських, кримінальних) суб'єктами відповідальності яких можуть бути як фізичні особи (громадяни), так і юридичні особи (підприємства, установи, організації різних форм власності та їх посадові особи).

В умовах демократизації суспільних відносин у сфері поведіння з відходами важливу роль відіграє громадський контроль. Громадський контроль, як передано ст. 37 Закону України «Про відходи», здійснюють громадські інспектори з благоустрою населених пунктів та громадські інспектори з охорони довкілля [9], статус яких визначений відповідними Положеннями.

Відповідно до Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів, затвердженого наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України № 7 від 16 січня 2007 р., громадські інспектори з благоустрою населених пунктів, зокрема: беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів; проводять перевірки, складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів і подавати їх органам державного контролю у цій сфері для притягнення винних до відповідальності; надають допомогу органам державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів у діяльності щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів. Діяльність громадських інспекторів організовують та координують місцеві державні адміністрації [213].

Незважаючи на те, що в Положенні про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів, жодної мови не йде про «відходи», в пункті 3 частини першої ст. 16 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» вказується, що на об'єктах благоустрою забороняється вивозити і звалювати в не відведених для цього місцях відходи [13].

Отже, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів є суб'єктами контролю у сфері поводження з побутовими відходами, що здійснюються на території населеного пункту. Проте, така діяльність обмежується адміністративною територією населеного пункту, на відміну від громадського контролю, що здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля.

Статус громадських інспекторів з охорони довкілля визначений Положенням про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27 лютого 2002 р. Вони мають право: складати протоколи про адміністративні

правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена КУпАП, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності; доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення; проводити у випадках, установлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для попередження і розкриття порушень законодавства в галузі охорони, навколишнього природного середовища; брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та виступати в ролі свідків; одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації [214].

Наведені повноваження у сфері ППВ громадських інспекторів з охорони довкілля, на відміну від громадських інспекторів з благоустрою населених пунктів, є значно ширшими. Роботу громадських інспекторів з охорони довкілля організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи. Громадський інспектор закріплюється за відповідним підрозділом органу Держекоінспекції (відділом, сектором тощо) або за державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища, сфера діяльності яких збігається з напрямком природоохоронної діяльності громадського інспектора (охорона біоресурсів, поводження з відходами, охорона земельних ресурсів та ін.) [214].

Таким чином, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів працюють у тісній взаємодії з місцевими державними адміністраціями, а громадські інспектори з охорони довкілля з Державною екологічною

інспекцією України, проте, незважаючи на певні відмінності правового статусу, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів та громадські інспектори з охорони довкілля виступають суб'єктами публічного управління при здійсненні ними громадського контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

Відзначаючи важливу роль громадського контролю, все ж відзначимо, що провідну роль у здійсненні публічного контролю у сфері поводження з побутовими відходами відіграють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

3.3 Інститут адміністративної відповідальності як механізм забезпечення правопорядку у сфері поводження з побутовими відходами

Становлення і подальший розвиток суспільних відносин нерозривно пов'язаний з удосконаленням їх правового регулювання, значне місце серед яких належить адміністративним правовідносинам. Сьогодні не виникає жодних сумнівів щодо ролі адміністративного права у регулюванні суспільних відносин, адже саме від цієї галузі права, від її досконалості, впорядкованості, конкретизації, значною мірою залежить подальший розвиток демократії, соціальної і правової захищеності нашого суспільства [93, с. 216].

Безпечне довкілля є першоджерелом життя і життєдіяльності кожної людини, тому охорона права на безпечне для життя і здоров'я довкілля є найважливішим завданням нашої держави. Вагоме значення в механізмі права на безпечне для життя і здоров'я людини довкілля, поряд з іншими правовими інститутами, відіграє інститут адміністративної відповідальності [61, с. 90].

Будучи найпоширенішим видом юридичної відповідальності, інститут адміністративної відповідальності, якому притаманні всі ознаки юридичної відповідальності, якісно відрізняється від усіх інших видів відповідальності, й

відіграє надзвичайно важливу роль у сфері поведінки з побутовими відходами.

Адміністративна відповідальність як частина цілого має спільні і іншими видами юридичної відповідальності ознаки (наявність правопорушення як підстава для її застосування, вини та ін.). Поряд із цим, їй притаманні особливі властивості, які виокремлюють її з-поміж інших видів юридичної відповідальності та визначають її ціль та зміст [215, с. 35].

Основною складовою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Незважаючи на те, що законодавець не дає визначення цього поняття, в частині першій ст. 9 КУпАП надається таке визначення: адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [79].

На доктринальному рівні існують різні визначення поняття «адміністративне правопорушення». Взагалі, з приводу наукових визначень К. С. Бельський справедливо відзначає, що наукові визначення відіграють велику роль у правознавстві і практичному житті. Вони мають важливе теоретичне значення у процесі пізнання даної конкретної галузі права, створення постійного капіталу галузі правознавства. Водночас практика показує, що для того, аби поняття використовувалось у суспільстві ефективно, запам'ятовувалось людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення у законодавчому акті. Визначення розвиває поняття, розгортає його зміст, вводить у саму його суть. Це – коротке пояснення, що має найвищу якісну цінність. Коротко розкриваючи сутність правового явища у відповідній частині нормативного акта, вони потім дають змогу законодавцю більш точно і вільно формулювати правові норми [216, с. 20].

Г. П. Бондаренко визначав адміністративну відповідальність як форму реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми [217, с. 84].

Ю. П. Битяк під адміністративною відповідальністю розуміє накладення на правопорушників адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального або морального характеру унаслідок невиконання загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні [218, с. 7].

В. Б. Авер'янов визначав адміністративну відповідальність як застосування органами виконавчої влади або іншими уповноваженими органами, у тому числі й судами, до осіб, винних у скоєнні адміністративних правопорушень, визначених Кодексом та іншими законами, адміністративних стягнень, що передбачає забезпечений державним примусом обов'язок цих осіб зазнати позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру відповідно до накладеного адміністративного стягнення [219, с. 7].

С. Т. Гончарук зазначає, що «адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку» [220, с. 19].

Отже, за допомогою інституту адміністративної відповідальності, а також відносин врегульованих іншими галузями права та процесуальними нормами, здійснюється захист адміністративно-правових відносин у сфері поведіння з відходами [61, с. 90]. Цілком беззаперечним є і те, що захистові від небезпечних факторів підлягають людина та довкілля. Іншими словами, все, що суспільно шкідливе (небезпечне), – те суперечить праву. Підставою для притягнення до адміністративної відповідальності слід розглядати саме факт спричинення шкоди об'єкту довкілля [221, с. 196].

В теорії адміністративного права існує два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви закононеслухняних громадян через встановлення заборон, відповідних правил і санкцій щодо порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу перебуває особистий обов'язок порушника відповісти перед компетентними державними органами за своє протиправне діяння і зазнати покарання згідно з порядком, установленим законом [222, с. 153].

Отже, одним із дієвих методів упорядкування сфери ППВ є заходи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність, на слушну думку В. К. Колпакова, посідає одне з вагомих місць у системі заходів забезпечення належного виконання вимог правових норм. Вона є наслідком вчинення антигромадського діяння, забороненого адміністративно-правовими нормами; нерозривно пов'язана з державним примусом, з настанням негативних для правопорушника правових наслідків; установлена правовими нормами і полягає у застосуванні, реалізації санкцій правових норм; є засобом охорони встановленого в державі правового порядку; супроводжується державним і суспільним осудом правопорушника щодо вчиненого ним антигромадського діяння; реалізується у встановлених законодавством процесуальних формах [223, с. 289].

Про важливість інституту адміністративної відповідальності мова йде і в пункті 22 частини першої ст. 92 Конституції України, в якій міститься

імператив, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, встановлюються виключно законами України. Систему законодавства про адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з побутовими відходами складає чинний КУпАП, Лісовий кодекс України, Закони України: «Про відходи» [9]; Про охорону навколишнього природного середовища [10]; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11] тощо.

Відповідно до діючого КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є фізичні особи. Що стосується відповідальності за порушення у сфері поводження з побутовими відходами, адміністративні делікти за проступки пов'язані з цією сферою суспільних відносин містяться в Главі 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення» (ст. 42), Главі 7 Розділу II Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» (ст. ст. 52, 53, 59, 59-1, 71, 72, 73, 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 91-3, 91-4, 96, 96-1) [211, 26] та Главі 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою» (ст. 152) [224, с. 25-26].

Відзначаючи важливу роль адміністративної відповідальності в охороні довкілля і здоров'я населення, зазначимо, що КУпАП містить значну кількість деліктів, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення у сфері поводження з побутовими відходами.

Під терміном «делікт» в юридичній літературі розуміють правопорушення, тобто незаконне діяння, проступок, злочин, у більш вузькому значенні – діяння, що протирічить нормі законодавства, за яке передбачено покарання у формі матеріальної (майнової) відповідальності, що є основою для відшкодування заподіяної шкоди [225, с. 110].

Згідно норм вітчизняного законодавства за порушення норм екологічного права, заподіяння шкоди довкіллю передбачається застосування заходів юридичної відповідальності, яка є одним з основних елементів правового забезпечення охорони довкілля. Більшість науковців при характеристиці названих відносин застосовують не поняття «екологічна відповідальність», а формулювання «юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища», «юридична відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища», «юридична відповідальність за екологічні правопорушення» [226, с. 126-127].

Юридична відповідальність, складом якої є адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з побутовими відходами, складають законодавчі акти, в яких містяться види юридичної відповідальності. Така відповідальність передбачена перш за все Законами України: «Про відходи» (ст. 42); «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. ст. 68-70); «Про благоустрій населених пунктів» (ст. 42); «Про екологічну експертизу» (ст. 50); «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (ст. ст. 45-49) та іншими законодавчими актами.

На думку Н. Р. Кобецької, система екологічних правопорушень охоплює порушення як у сфері охорони довкілля в цілому, так і щодо окремих природних об'єктів і відповідно регулюється нормами водного, земельного, надрового та іншого законодавства галузевого характеру, а юридична відповідальність за екологічні правопорушення є комплексним міжгалузевим інститутом екологічного права і характеризується тим, що, по-перше, має особливу підставу – екологічне правопорушення, а, по-друге, передбачає застосування санкцій кримінально-правового, адміністративно-правового, цивільно-правового, дисциплінарного характеру до осіб, що вчинили екологічне правопорушення [226, с. 127-128].

На думку Н. Д. Красіліч юридична відповідальність за екологічні правопорушення – це сукупність правових засобів, встановлених законодавством (адміністративним, кримінальним, цивільним, трудовим, фінансовим та іншим), які застосовуються у випадках порушення вимог охорони довкілля та екологічної безпеки населення, умов та режиму використання природних, заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу [1, с. 291].

Аналіз адміністративних деліктів за порушення у сфері поводження з побутовими відходами, склади яких містяться у КУпАП, дають можливість здійснити їх класифікацію із поділом на основні групи адміністративних порушень. Зазначену групу правопорушень відповідно до КУпАП визначають склади деліктів певної спрямованості.

Слід зазначити, що в еколого-правовій науці виділяють різні критерії класифікації екологічних правопорушень, розрізняючи за ними відповідні види правопорушень. Не вдаючись до широкого їх загалу, візьмемо запропоновану Н. Р. Кобецькою класифікації екологічних правопорушень.

Екологічні правопорушення Н. Р. Кобецька класифікує за різними видами:

– за характером санкцій:

- а) екологічні злочини;
- б) екологічно-адміністративні правопорушення;
- в) дисциплінарні правопорушення;
- г) цивільно-правові правопорушення;

– за об'єктами посягання:

- а) правопорушення в галузі охорони земель;
- б) правопорушення в галузі охорони надр;
- в) правопорушення в галузі охорони лісів;
- г) правопорушення в галузі охорони вод тощо;

– за способом спричинення шкоди:

- а) забруднення навколишнього природного середовища;

- б) нераціональне використання природних ресурсів;
 - в) пошкодження і знищення природних об'єктів;
 - г) погіршення якості природних об'єктів та ін;
- за інститутами екологічного законодавства:
- а) порушення в галузі права власності на природні об'єкти;
 - б) порушення в галузі природокористування;
 - в) порушення в галузі екологічної експертизи;
 - г) порушення норм екологічної безпеки [226, с. 133].

Ми не в повній мірі можемо погодитися з такою класифікацією. Зокрема, за характером санкцій за екологічні правопорушення у багатьох випадках застосовуються фінансові санкції. Наприклад, ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» має назву: «Адміністративна відповідальність та фінансові санкції за порушення санітарного законодавства» і встановлює відповідальність за передачу замовникові або у виробництво і застосування конструкторської, технологічної та проектної документації, що не відповідає вимогам санітарних норм, розробник цієї документації сплачує штраф у розмірі 25 відсотків вартості розробки [11].

Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з побутовими відходами є найбільш поширеним видом юридичної відповідальності, про це свідчить кількість статей КУпАП.

Досліджуючи питання адміністративної відповідальності за порушення у сфері поводження з відходами А. О. Оскірко пропонує екологічні правопорушення передбачені ст. ст. 52, 53, 82, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 82-7, 83, 90-1, 91-1, 91-3, 91-4, 104, 152 КУпАП включити в окрему Главу 7-А Кодексу України про адміністративні правопорушення [61, с. 174].

Ми погоджуємося з думкою А. О. Оскірко щодо створення в КУпАП окремої Глави 7-А. Однак, що стосується включення до неї вказаних статей, ми вважаємо, що вони не в повній мірі відображають об'єкт правопорушення. Враховуючи, що сфера поводження з відходами охоплює

більш широке коло об'єктів адміністративних правопорушень екологічної спрямованості, ніж поводження з побутовими відходами, ми вважаємо, що адміністративні делікти за порушення у сфері поводження з побутовими відходами, містяться в статтях 42, 59, 59-1, 71, 72, 73, 96, 96-1, пов'язаних із встановленим порядком у сфері поводження з побутовими відходами, охороною довкілля, екологічної безпеки тощо.

Проте, аналіз норм статей КУпАП, дає підстави констатувати, що посадові особи можуть бути суб'єктами правопорушень, передбачених нормами статей 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-6, 91-3, 91-4, ст. 96-1. Вказані адміністративні делікти слід віднести до складу порушень, що вчиняють посадові особи, які можуть нести відповідальність за: 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 з порушенням встановлених строків, а так само порядку подання такої звітності; виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації; 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; змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу; порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів; приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів; відмову від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації; порушення законодавства під час планування і забудови територій [79].

Таким чином, адміністративні делікти передбачені нормами ст. ст. 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-6, 91-3, 91-4, ст. 96-1 КУпАП, слід віднести до порушень,

суб'єктами яких є посадові особи підприємств, установ, організацій різних форм власності.

До правопорушень у сфері поводження з побутовими відходами необхідно віднести такі адміністративні проступки: невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (ст. 188-5); невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 188-11) КУпАП.

Об'єктивна сторона вказаних правопорушень, полягає у невиконанні постанов, розпоряджень, приписів, висновків посадових осіб органів і установ, ненаданні відповідної інформації посадовим особам Державної екологічної інспекції України та Державної санітарно-епідеміологічної служби України. Тому, адміністративні правопорушення, передбачені нормами ст. 188-5 та ст. 188-11 КУпАП, посягають на встановлений порядок управління.

Адміністративні делікти за порушення у сфері поводження з побутовими відходами, складі яких містяться у КУпАП, можна класифікувати на адміністративні правопорушення: санітарних та епідемічних норм (ст. 42); охорони і використання природних ресурсів, шляхом їх поділу на: порушення у сфері охорони земель (ст. ст. 52, 53); сфері охорони вод і водних ресурсів (ст. ст. 59, 59-1) та 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) та ці, що посягають на встановлений порядок управління ст. ст. 188-5, 188-11.

Аналіз об'єктивної сторони правопорушень вказаних статей КУпАП свідчить, що суспільні відносини у сфері поводження з побутовими

відходами не є однорідними, й охоплюють порушення, що посягають на становлений порядок у сфері санітарних та епідемічних норм, охорони і використання природних ресурсів, дотриманням екологічних стандартів, норм, правил, та ті, що порушують встановлений порядок управлінських відносин.

Ми погоджуємося з думкою, що суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері ППВ може бути і фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності. З приводу цього суб'єкта А. О. Оскірко, зазначає, що фізична особа – суб'єкт підприємницької діяльності під час здійснення господарської діяльності у сфері поводження з відходами може нести відповідальність не тільки за порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення, але й за провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (ст.164) [227, с. 201].

Враховуючи, що за порушення відносин у сфері поводження з побутовими відходами до юридичних осіб застосовуються різноманітні адміністративні санкції, ми не можемо оминати питання адміністративної відповідальності юридичних осіб, з приводу відповідальності яких в юридичній літературі не стихають наукові дискусії як від заперечення такої відповідальності, так і її визнання. На думку Л. В. Ковалю застосування протягом 30-50-х років минулого сторіччя адміністративної відповідальності до юридичних осіб засвідчило неефективність таких заходів. Вчений наголошував, що адміністративна відповідальність – це репресивний вид відповідальності, за якого покарання має характер особистого

перетерплювання кари, а вплив спрямовується на волю правопорушника з тим, щоб змусити його відчутти певне психічне переживання кари, докладати зусиль до подолання мотивів, якими обумовлюється його ірраціональна поведінка, та стимулювати мотиви, що мають схилити правопорушника до поведінки, яка узгоджується з правовими нормами. Лише особиста (персональна) відповідальність за адміністративні правопорушення може забезпечити здійснення таких функцій покарання, як осуд, страх, запобігання, виправлення, перевиховання. Тут встановлення особистої вини та форм її прояву є основною умовою (суб'єктивною підставою) застосування відповідальності, покарання. Відсутність вини не створює складу проступку, а визнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб не узгоджується з процесуальним порядком порушення справ про адміністративні правопорушення, що передбачає складання протоколу на конкретну особу, ознайомлення її з матеріалами справи, отримання від неї пояснень тощо [228, с. 24].

Такої ж думки дотримуються Е. Ф. Демський, С. Е. Демський, Ковальський В. С. [229, с. 168-176], О. П. Світличний [230, с. 163-170] та ін.

З приводу визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності та накладення на них адміністративних стягнень О. Т. Зима зазначає, що необхідність існування адміністративної відповідальності юридичних осіб зумовлена тим, що останні є не лише учасниками суспільних та правових відносин. Вони також виступають одним із об'єктів державного управління, таким чином, органи державної виконавчої влади, здійснюючи державне управління мають вчиняти на них певний вплив, застосовувати відповідні управлінські (регулятивні) методи [231, с. 9]. Такої ж позиції дотримуються С. Т. Гончарук [220, с. 24], Є. В. Додін [232, с. 29], Н. В. Хорошак [233, с. 45], та багато інших.

Не вдаючись до широкого аналізу доктринальних підходів щодо дискусійного питання про визнання суб'єктами адміністративної

відповідальності юридичних осіб, на прикладі відносин у сфері поводження з побутовими відходами, розглянено це питання, та визначимо свою позицію.

До законодавчих актів, якими передбачені адміністративні санкції щодо юридичних осіб за порушення у сфері поводження з побутовими відходами, перш за все, слід віднести Закони України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [234] та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [11].

Характеризуючи відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з побутовими відходами, слід зазначити, що юридична відповідальність за порушення у цій сфері є неоднорідною. Згідно частини першої ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», суб'єкти містобудування, які здійснюють проектування об'єктів, експертизу проектів будівництва, несуть відповідальність у вигляді штрафу за передачу замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, у тому числі за заниження категорії складності об'єкта будівництва. Частина друга ст. 2 Закону визначає штрафи за порушення законодавства [11].

Вказані в Законі України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» органи, уповноважені розглядати справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, можуть накладати адміністративне стягнення за порушення державних норм «Положення проектування ДБН В.2.4-2-2005» і поширюються на проектування нового будівництва, реконструкцію, технічне переоснащення й рекультивацію полігонів твердих побутових відходів. На всіх етапах вибору ділянки під розміщення полігона ТПВ, його проектування та будівництва необхідно керуватися чинним законодавством. Норми є обов'язковими для застосування органами державного управління і нагляду, замовниками

(інвесторами), проектними організаціями, підрядниками, іншими юридичними і фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності у будівництві незалежно від форм власності [102].

Склад, порядок розроблення, погодження і затвердження проектної документації полігона ТПВ мають відповідати вимогам ДБН А.2.2-3 [235].

Вказані в ДБН А.2.2-3 норми встановлюють склад та зміст проектної документації на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт та технічне переоснащення будинків, будівель, споруд будь-якого призначення, їх комплексів або їх частин [235].

Важливо відзначити, що в проектній документації на будівництво містяться нормативні посилання на ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» [236]. Згідно вказаного нормативного акту, дані будівельні норми встановлюють порядок розроблення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище у складі проектної документації на нове будівництво, розширення, реконструкцію та технічне переоснащення об'єктів промислового та цивільного призначення, основні вимоги до складу й змісту цих матеріалів. Норми є обов'язковими для органів державного управління, контролю і експертизи, місцевого й регіонального самоврядування, підприємств, організацій і установ незалежно від форм власності і відомчої належності та фізичних осіб, котрі здійснюють свою діяльність у межах України [236].

Відповідно до норм Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», громадяни мають право на безпечні для здоров'я, життя і відпочинку навколишнє природне середовище, приймати участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань до відповідних органів. У свою чергу підприємства, установи і організації зобов'язані у випадках, передбачених санітарними нормами, забезпечувати лабораторний контроль

за виконанням вимог норм щодо безпеки використання (зберігання, транспортування тощо) шкідливих для здоров'я речовин та матеріалів, утворюваних внаслідок їх діяльності відходів [11].

Відповідно до Закону державній санітарно-епідеміологічній експертизі підлягають: проекти міждержавних, державних цільових, регіональних, місцевих і галузевих програм соціально-економічного розвитку; документація на розроблювані техніку, технології, схеми, передпроектна документація, що стосується районного планування і забудови населених пунктів тощо. У разі порушення пункту «а» частини другої ст. 46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», адміністративна відповідальність та фінансові санкції за порушення санітарного законодавства. Зокрема, до підприємств, підприємців, установ, організацій, які порушили санітарне законодавство (*в тому числі охоронювані відносини у сфері поводження з побутовими відходами, виділено О. М. Гаврилюком*), застосовуються фінансові санкції за передачу замовникові або у виробництво і застосування конструкторської, технологічної та проектної документації, що не відповідає вимогам санітарних норм, розробник цієї документації сплачує штраф у розмірі 25 відсотків вартості розробки [11].

Вказане свідчить, що за порушення норм Законів України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», уповноважені посадові особи органів публічної влади, можуть застосовувати до юридичних осіб штрафи (фінансові санкції), які за своєю природою є заходами адміністративної відповідальності.

Таким чином, адміністративна відповідальність юридичних осіб характеризується такими рисами: здійснюється у сфері адміністративно-правового регулювання; за своєю природою є карною; визначена законами України; пов'язана із застосуванням до юридичної особи державного примусу; реалізується у відповідних процесуальних формах [70, с. 203].

За порушення законодавства у сфері ППВ до юридичних осіб можуть бути застосовані й адміністративно-господарські санкції, передбачені ГК України. Зокрема, за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності у сфері ППВ до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків. Відповідно до ст. 239 ГК України органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції як, вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; ліквідація суб'єкта господарювання [104].

На користь нашої позиції свідчить те, що за порушення законодавства у сфері ППВ, господарські суди активно застосують до юридичних осіб адміністративно-господарські санкції. Наприклад, Судова палата у господарських справах Верховного Суду України від 20 травня 2014 р. у справі № 14/121-12 від 4 березня 2014 р., встановила, що Бориспільський міжрайонний прокурор в інтересах держави в особі Державної авіаційної служби України звернувся до господарського суду Київської області з позовом до ТОВ «Еко-Сервіс» про зобов'язання припинити господарську діяльність щодо функціонування полігону твердих побутових відходів. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що господарська діяльність відповідача щодо функціонування полігону твердих побутових відходів є такою, що загрожує життю і здоров'ю людей або становить підвищену небезпеку для довкілля, та здійснюється всупереч положенням Конвенції про

міжнародну цивільну авіацію, Господарського кодексу України, Повітряного кодексу України й інших нормативно-правових актів.

Рішенням господарського суду Київської області від 20 березня 2013 року у справі № 14/121-12 позовні вимоги задоволено повністю та зобов'язано ТОВ «Еко-Сервіс» припинити господарську діяльність щодо функціонування полігону твердих побутових відходів. Постановою Київського апеляційного господарського суду від 7 серпня 2013 року апеляційну скаргу ТОВ «Еко-Сервіс» залишено без задоволення, а рішення господарського суду Київської області від 20 березня 2013 року у цій справі – без змін.

Постановою Вищого господарського суду України від 4 березня 2014 року касаційну скаргу ТОВ «Еко-Сервіс» залишено без задоволення, а постанову Київського апеляційного господарського суду від 7 серпня 2013 року та рішення господарського суду Київської області від 20 березня 2013 року у цій справі – без змін [237].

Вищенаведене переконливо свідчить, що на сьогодні в державі існує достатньо законодавчих актів, згідно яких до юридичних осіб може бути застосований державний примус, а тому визнавати юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності не має сенсу.

Що стосується відповідальності громадян, доцільним вбачається застосування більш дієвих адміністративних стягнень, тому ми підтримуємо думку Л. П. Василенко, що «адміністративне стягнення у вигляді штрафу має бути збільшена та доповнена обов'язковим відшкодуванням шкоди, що завдана об'єктам довкілля, у повній відповідності зі статтею 66 Конституції України [238, с.15].

При цьому слід врахувати, що за забруднення і засмічення вод, яке спричиняє їх забруднення, відповідно до ст. 59 КУпАП, мінімальний штраф на громадян становить від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за 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 з порушенням встановлених строків, а так само порядку подання такої звітності – від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 82-1); за передача відходів з порушенням установлених правил на зберігання, оброблення або видалення підприємствам чи організаціям, що не мають відповідного дозволу на проведення цих операцій, – від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 82-5) і таких характерних прикладів у чинному КУпАП, є багато. Безумовно, штрафи у розмірі від 17 до 156 грн, є занадто низькими, й фактично не завдають ніякої шкоди суб'єкту адміністративного делікту, і її ні в якому разі неможливо порівнювати із шкодою завданою довкіллю.

Ми також вважаємо, що і держава в особі її уповноважених органів повинна здійснити важливі кроки, особливо у питанні сортування побутових відходів. З цього приводу слід звернути увагу, що у більшості країн Європейського Союзу використовується раціональна система сортування відходів – використання двох сміттєвих ємностей для збору відходів населення: в ємність зеленого кольору мешканці складують залишки продуктів, а в ємність жовтого кольору – усі види тароупаковок (пластикова тара, металічна упаковка, картон і т. д.). Ця технологія є ефективною та якісною, але одночасно її реалізація потребує формування у населення відповідної мотивації, а також створення відповідної інфраструктури для роздільного збору відходів та їх подальшої переробки [33, с. 229].

Таким чином, дослідження інституту адміністративної відповідальності як механізм забезпечення правопорядку у сфері поводження з побутовими відходами, дає підстави встановити, що відповідно до КУпАП суб'єктами правопорушень у сфері ППВ (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.

Аналіз адміністративних деліктів за порушення у сфері поведження з побутовими відходами, склади яких містяться у КУпАП, дає підстави здійснити класифікацію адміністративних правопорушень, 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 [239, с. 148].

Незважаючи на те, що чинний КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності визнає фізичних осіб, відповідальність юридичних осіб об'єктивно визнана на законодавчому рівні, що підтверджується нормами Законів України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Вбачається, що існуючі засоби адміністративно-правового регулювання у сфері поведження з побутовими відходами, що застосовуються до юридичних осіб, є достатніми для регулювання суспільних відносин, а тому визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності є недоцільним.

Висновки до розділу 3

1. Аналіз наукових і статистичних джерел свідчать, що проблемним питанням є вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів. Тільки у 2015 році, послугами щодо вивезення твердих побутових відходів було охоплено 81,3% міського населення, сільського – 54,9%. Серед 1976 полігонів твердих побутових відходів 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».

2. 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 за організацією перевезень, розміщення і використання полігонів та сміттєзвалищ, призводить до того,

що за даними обласних державних адміністрацій, тільки за 2015 рік, не доїжджає до місць захоронення 424, 2 тис. м³ різних видів відходів.

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з твердими побутовими відходами, 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.

3. 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».

4. 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 щодо здійснення державного контролю у сфері поводження з побутовими відходами.

5. 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.

6. Проаналізовано інститут адміністративної відповідальності у сфері поводження з побутовими відходами. Встановлено, що відповідно до КУпАП 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).

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 поводження з побутовими відходами», під яким слід розуміти взаємопов'язану систему 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.

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 поводження 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 поводження 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 поводження з побутовими відходами.

Запропоновані нами принципи повинні відігравати загальну регулятивну імперативно-правову роль у діяльності органів публічного управління у сфері поводження 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Екологічне право України. Академічний курс: підручник. – 2-ге видання/За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: «Юридич. думка», 2008. – 720 с.
2. Ігнатенко О.П. Інвестиційне значення побутових відходів у сфері благоустрою населених пунктів. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 11. С. 139-140.
3. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
4. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
5. Шемшученко Ю.С. Що є право?/ Ю.С. Шемшученко //Антологія української юридичної думки: у 10 т. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2002-2005. Т.10: Юридична думка незалежної України/ [упоряд.: В.Ф. Погорілко, І.Б. Усенко, Н.М. Пархоменко; відп. ред. Ю.С. Шемшученко і В.Ф. Погорілко]. 2005. С. 30-46.
6. Рыбаков О.Ю. Правовая политика как юридическая категория: понятие и признаки. Журнал российского права. 2002. №3. С. 71-78.
7. Юрискул В.О. Правове регулювання поводження з побутовими відходами в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київський національний університеті імені Тараса Шевченка. К., 2008. 18 с.
8. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-п>
9. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року//Відомості Верховної Ради України. 1998. № 36-37. Ст. 242.

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

11. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 22 лютого 1994 року//Відомості Верховної Ради України. 1994. № 27. Ст. 218.

12. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 року//Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. Ст. 514.

13. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 року//Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 517.

14. Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції: Закон України від 14 січня 2000 року//Відомості Верховної Ради України. 2000. № 12. Ст. 95.

15. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 року//Відомості Верховної Ради України. 1995. № 8. Ст. 54.

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

17. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.0.1. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2004. 18 с.

18. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України №577-р від 25 травня 2011 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/577-2011>

19. Звіт про стан виконання у 2011-2015 роках заходів Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки. URI: <http://www.menr.gov.ua>

20. Державне підприємство «Центр еколого-експертної аналітики».
URI: http://есоanalitika.prom.ua/about_us
21. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 6 липня 1999 року// Відомості Верховної Ради України. 2009. № 34. Ст. 296.
22. Інформація прес-служба прокуратури Львівської області від 15 серпня 2016 року. URI: http://lviv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=190632
23. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 28 грудня 2015 року// Відомості Верховної Ради України. 2016. № 5. Ст. 54.
24. Бюджетний жоденник на 2016 рік. – Київ. – 30 с. URI: <http://rada.gov.ua/uploads/documents/36178.pdf>
25. Казаченко Т.П. Правові механізми державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами. URI: <http://vuzlib.com/content/view/2066/29/2008>. С. 2-10.
26. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 року// Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49. Ст. 525.
27. Соболев О.М., Олениченко Ю.А. Сутність базових понять у сфері державного управління безпекою поводження з твердими побутовими об'єктами. URI: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/05.pdf>
28. Програма поводження з твердими побутовими відходами: постанова Кабінету Міністрів України № 265 від 4 березня 2004 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/265-2004-п>
29. Програма поводження з твердими побутовими відходами на 2012 – 2018 роки. Рішення обласної ради Полтавської області від 23 тавня 2012 року.

URI: http://menr.gov.ua/docs/activity-protection/Prirodooxoronni_programi...

30. Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні: Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України № 572 від 25 квітня 2013 року. URI: [http:// zakon2.rada. gov. ua/laws/show/572/2013](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/572/2013)

31. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 року. URI: [http:// protokol. com.ua/ ru/pro_ strategiyu_ stalogo_ rozvitku_ ukraina_ 2020/](http://protokol.com.ua/ru/pro_strategiyu_stalogo_rozvitku_ukraina_2020/)

32. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році: розпорядження Кабінету Міністрів України № 213-р від 4 березня 2015 року. URI: [http:// yandex.ua/clck/jsredir?from=yandex.ua](http://yandex.ua/clck/jsredir?from=yandex.ua)

33. Статистичний збірник «Довкілля України» за 2003 рік / Держ. ком. статистики України / За заг. кер. Ю. М. Остапчука. К., 2004. 264 с.

34. Про упаковку та відходи упаковки: Проект Закону України № 4028 від 5 лютого 2016 року. URI: [http://w1.c1.rada.gov.ua/ pls/zweb2 /webproc4_ 1?pf3511=58083](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58083)

35. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. К., 2015. 107 с.

36. Про внесення змін до деяких законів України щодо поводження з побутовими відходами та стимулювання їх використання як альтернативного джерела енергії: Проект №3198-1 від 21 жовтня 2015 року. URI: [http:// w1. c1. rada. gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56865](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56865)

37. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо спрямування деяких видів екологічного податку на поводження з побутовими відходами): Проект №3198-1 від 21 жовтня 2015 року. URI: [http:// search. ligazakon. ua/l_ doc2.nsf/link1/JH2GW1AI.htm](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2GW1AI.htm)

38. Директива Європейського парламенту та Ради 2008/98ЄС від 19 листопада 2008 року про відходи та скасування деяких Директив: Офіційний вісник Європейського Союзу. L 313/3.

39. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 15 січня 2010 року «Про державне регулювання у сфері поводження з відходами»: Указ Президента України №31/2010 від 15 січня 2010 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/31/2010>

40. Гаврилюк О.М. Роль державної політики в галузі поводження з побутовими відходами: сучасний вимір. Модернізація правових інститутів: вимоги часу»: збірник матеріалів Міжнародної юридичної науково-практичної конференції «Актуальна юриспруденція», Київ, 8 грудня 2016 року. Тези доповідей. К.: Видавничий дім «АртЕк», 2016. С. 139-142.

41. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.06. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2006. 19 с.

42. Оскірко А.О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2015. 19 с.

43. Федунь М.В. Правове регулювання поводження з відходами в рамках Європейського Союзу: 12.00.11. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2016. 18 с.

44. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. 3-є вид., стер. К.: Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

45. Коломоець Т.О. Методичний посібник з курсу «Адміністративне право України» для студ. юрид. факультету. Запоріжжя : ЗДУ, 2001. – 207 с.

46. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

47. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
48. Адміністративне право України: Підручник/ Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
49. Адміністративне право України: Підручник/ Т.О. Коломоєць, Н.О. Армаш та та ін.; За за гл. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2010. 362 с.
50. Адміністративне право України: посібник/ Г.Г Забарний, Р.А. Калюжний, В.О. Терещук, В.К. Шкарупа. К.: Вид Поливода А. В., 2001. 194 с.
51. Правознавство: Підручник/За заг. ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. К.: Юрінком Інтер, 2005. 752 с.
52. Теория государства и права: учебник/Ольга Федоровна Скакун. Харьков: Консул; Ун-т внут. дел, 2000. 704 с.
53. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах.Т.1. Загальна частина/Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с.
54. Діхтієвський П.В. Основні риси адміністративно-правового регулювання у сфері виконавчої влади// Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: НВП «Видавництво «Наукова думка»НАН України», 2007. 586 с.
55. Загальна теорія держави і права: підручник/[М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: «Право, 2009. 584 с.
56. Старилов Ю.Н. Курс административного права: в 3 т. / Ю.Н. Старилов. М., 2002. Т.1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.
57. Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів

України № 808 від 28 серпня 2013 року. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/808-2013-п>

58. Про Порядок передачі документації на державну екологічну експертизу: Постанова Кабінету Міністрів України № 870 від 31 жовтня 1995 року. URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-95>

59. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України № 267 від 25 березня 2015 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п>

60. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України № 53/5 від 8 жовтня 1998 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>

61. Оскірко А.О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами: дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський нац. університет біоресурсів і природокористування України. К., 2015. 217 с.

62. Правила надання послуг із збирання та вивезення твердих і рідких побутових відходів: наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 54 від 21 березня 2000 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-00>

63. Про визнання таким, що втратив чинність, наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 21.03.2000 № 54: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України №391 від 18 грудня 2008 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/show/z0023-09>

64. Класифікатор відходів ДК 005-96: наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації №89 від 29 лютого 1996 року URI: <http://tc.nusta.com.ua/dkpku/dgerela/225.htm>

65. Довга М.В. Економічний часопис – XXI. № 5-6. С. 50-53.
66. Бляхман Б.Я. Правовой режим в системе регулирования социальных отношений. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1999. – С. 9.
67. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року//Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.
68. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. М.: Юрид. лит. 1981. 361 с.
69. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 2-ге, переробл. і допов. К. : Атіка, 2009. 640 с.
70. Адміністративне право України : навч. посіб. у 2-х томах/[Галуцько В. В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т.1: Загальне адміністративне право. 320 с.
71. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
72. Яковлев О.А. «Правовой режим»: підходи до визначення поняття. Право та інновації. 2015. № 2 (10). С. 80-85.
73. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000. 640 с.
74. Томаш Л.В. Правовой режим: поняття та ознаки// Науковий вісник Чернівецького ун-ту. 2005. – № 282. С. 23-27.
75. Про стандартизацію: Закон України від 6 червня 2014 року//Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058.
76. Про утворення Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості: постанова Кабінету Міністрів України № 1337 від 21 серпня 2003 року. URI: [http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1337-2003-п](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1337-2003-п)
77. Про визначення державного підприємства, яке виконує функції національного органу стандартизації: розпорядження Кабінету Міністрів

України № 1163-р від 26 листопада 2014 року. URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1163-2014-p>

78. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: постанова Кабінету Міністрів України № 459 від 20 серпня 2014 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-p>

79. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року//Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984, додаток до № 51. Ст.1122.

80. Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів: постанова Кабінету Міністрів України № 2034 від 1 листопада 1999 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2034-99-p>

81. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98: наказ Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації №1024 від 31 грудня 1998 року. URI: http://www.vobu.com.ua/img/custom/Classifier/4/file_ukr.pdf

82. Державні стандарти України. URI: http://ksv.do.am/GOST/DSTY_ALL/DSTY3/dsty_2195-99.pdf

83. Гаврилюк О.М. Побутові відходи як об'єкт адміністративно-правової охорони. Науковий вісник публічного і приватного права. 2016. №6. С.153-156.

84. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... на здобуття наук. ступеня док. юрид. наук: 12.00.07. Академія податкової служби України. К., 2007. 419 с.

85. Калинець Н. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадістю. Ефективність державного управління. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43. С. 221-229. URI: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/28.pdf

86. Авер'янов В.Б., А.А. Пухтецька. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських

принципів і стандартів. Часопис Київського університету права. 2010. №4. С.110-117.

87. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підруч.]. Пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

88. Мельник Л.Г. Экономика информации и информация в экономике: Энциклопедический словарь. Сумы: Университетская книга, 2005. 384 с.

89. Кравцов А.С. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина як принцип адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Державний НДІ МВС України. К., 2011. 19 с.

90. Лившиц Р.З. Теория права: [учебник]. 2-е изд. М.: БЕК, 2001. 205 с.

91. Зайчук О.В. Принципи права в контексті загальної теорії держави і права. URI: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63854/04-Zauchuk.pdf?sequence>. С. 22-28.

92. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов/Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М.: Норма-Инфра-М, 1997. 559 с.

93. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: Монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

94. Правознавство: Підручник/А. І. Берлач, Д. О. Карпенко, В. С. Ковальський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, О.О. Підпригора. За ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. К.: Юрінком Інтер, 2005. 752 с.

95. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т.2 / Под ред. В.А.Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М.: «Статус», 2002. 592 с.

96. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: Монографія / За загальною ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

97. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Вид. 9-те,зі змін. Львів : Край, 2007. 192 с.

98. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 9 липня 2007 року//Відомості Верховної Ради України. 2010. № 49. Ст. 571.

99. Кириченко В.М. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посібник / Кириченко В.М., Куракін О.М. К.: Центр навчальної літератури, 2010. 264 с.

100. Правила експлуатації полігонів побутових відходів: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 435 від 1 грудня 2010 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1307-10>

101. Схема санітарного очищення м. Києва. Технічний звіт. 2011. 106 с. URI: <http://golos.kievcity.gov.ua/files/2014/6/19/zvit.pdf>

102. Положення проектування ДБН В.2.4-2-2005: наказ Державного комітету України з будівництва та архітектури № 101 від 17 червня 2005 року. URI: <http://aer.net.ua/public/files/OSBB/zakonodavctvo/DBN/DBN%20V.2.pdf>

103. Іншин І. Особливості правового регулювання державної служби України. Право і безпека. 2002. № 2. С. 52-56.

104. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року//Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18-22. Ст. 144.

105. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України від 15 січня 2015 року//Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96.

106. Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів: постанова Кабінету Міністрів України № 1216 від 3 серпня 1998 року. URI:

107. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року//Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

108. Гаврилюк О.М. Принципи адміністративно-правового регулювання поведження з побутовими відходами. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. №6. С. 62-65.

109. Пілявська І.П. Адміністративно-правові засади взаємодії державної служби карантину рослин з правоохоронними органами: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університеті біоресурсів і природокористування України. К., 2011. 22 с.

110. Яремчук К.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту рослин: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університеті біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 17 с.

111. Мачуська І.Б. Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної влади у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університеті біоресурсів і природокористування України. К., 2013. 19 с.

112. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи; за заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.

113. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: методологічний аспект. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16-18.

114. Вернудіна І.В. Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського].К. : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 30-32.

115. Воронов О.І. Прийняття управлінських рішень в умовах цивілізаційного розвитку/О.І. Воронов// Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. К. : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 22-24.

116. Бандурка О.О. Державне управління – проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2004. №3. С. 26-31.

117. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URI: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/VSunu/2012_1_2/Bazarna.pdf

118. Мельник А.Ф. Державне управління: підруч. URI: http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe.

119. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька; за заг. ред. д. філос. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

120. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 року// Відомості Верховної Ради України. 2000. № 30. Ст. 238.

121. Авер'янов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 79 с.

122. Оскірко А.О. Органи публічного управління у сфері поводження з відходами// Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 220-227.

123. Позняк Е.В. Сучасні правові проблеми ефективності еколого-управлінських реформ в Україні//Сучасні тенденції національного законодавства України: Збірник тез між. наук. практ. конф./Упор. к.ю.н. доц. О. М. Гончаренко. – К.: Вид. центр НУБіП України, 2011. С. 380-383.

124. Ільків Н.В., Гаєцька-Колотило Я.З. Екологічне право України: навчальний посібник. К.: Істина, 2008. 296 с.

125. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року// Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
126. Основи конституційного права: підручник/[за ред. В.В. Копейчикова]. – К.: Юрінком Інтер, 1998. 288 с.
127. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Белые Альвы, 1999. 456 с.
128. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року// Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 10.
129. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року// Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 22.
130. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року. URI: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>
131. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року// Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.
132. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від травня 1997 року// Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
133. Державні санітарні норми та правила утримання територій населених місць: наказ Міністерства охорони здоров'я України № 145 від 17 березня 2011 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11>
134. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України № 467/2011 від 13 квітня 2011 року. URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/467/2011>
135. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: Указ Президента України № 400/2011 від 6 квітня 2011 року. URI: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>
136. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: постанова Кабінету

Міністрів України № 197 від 30 квітня 2014 року URI: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>

137. Положення про державну лісову охорону: постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 16 вересня 2009 року. URI: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976/2009>

138. Положення Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України № 1052 від 16 грудня 2015 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п>

139. Положення про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 15 січня 2015 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п>

140. Городецька І.А. Державно-владні повноваження державних інспекцій. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-п>.

141. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України № 454/2011 від 13 квітня 2011 року. URI: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>

142. Український науково-дослідний інститут екологічних проблем: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 13 від 3 березня 2014 року. URI: <http://www.niier.kharkov.ua/node/11>

143. Гаврилюк О. М. Органи публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Підприємництво, господарство і право. 2017. №2. С. 126-129.

144. Статут публічного акціонерного товариства «Київенерго»: зареєстровано 18 квітня 2012 року Печерською районною у м. Києві державною адміністрацією, № запису 10701050041000153. URI: <http://kyivenergo.com/uk/kompaniya/struktura-kompaniyi/filialy-ta-svp/zavod-energiya>

145. Київська міська державна адміністрація: 11 серпня 2014 року. URI: <http://darn.kievcity.gov.ua/news/8652.html?PrintVersion>

146. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. Актуальные проблемы государственного управления. 2013. № 43. С. 78-83.
147. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. дер. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
148. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Х.: Модель всесвіту. 2001. 223 с.
149. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2006. 584 с.
150. Присяжнюк А.Й. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави. Європейські перспективи. 2011. №1. Ч. 2. С. 19-23.
151. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
152. Адміністративне право України: підручник / [Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Армаш Н.О. та ін]; / за заг.ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 480 с.
153. Аверьянов В.Б., Додин Е.В., Пахомов И.Н. Административное право Украины: учебник. Х.: Одиссей, 2005. 880 с.
154. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2008. С. 11.
155. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
156. Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник. Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. 579 с.
157. Адміністративне право України: Підручник. Вид. 2, змін. і доп. За ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.

158. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року// Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

159. Про затвердження типової форми первинної облікової документації № 1-ВТ «Облік відходів та пакувальних матеріалів і тари» та Інструкції щодо її заповнення»: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 342 від 7 липня 2008 року. URI: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0824-08>

160. Котковський В. Р. Адміністративні форми та методи публічного врядування. Державне будівництво. 2016. № 1. С. 11-13.

161. Проект «Національної стратегії поводження з відходами». URI: <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5443-ostap-semerak-proekt-natsionalnoi-stratehii-povodzhennia-z-vidkhodamy>

162. Національний Форум «Поводження з відходами в Україні: законодавство, економіка, технології». URI: <http://skadovsk.org/nacionalnomu-forumi-povodzhennya-z-vidxodami-v-ukra>

163. 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.

164. Гаврилюк А.Н. Совершенствование деятельности субъектов публичного управления в сфере поведения с бытовыми отходами. Уральский научный вестник». 2017. №2 (162). С. 71-76. (Республика Казахстан).

165. Гончарук Н. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Публічне управління теорія та практика. 2010. № 1. С. 11-16.

166. Ребар О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. Галицький економічний вісник. 2010. № 2 (27). С.41-46.

167. Ангелов Ю. Баштанник В. Формування організаційних засад державного управління в особливих умовах. Правові аспекти публічного

управління: теорія та практика: матеріали IV наук.-практ. конф. 14 грудня 2012 р., м. Дніпропетровськ Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 118-120.

168. Вишневський А., Афанасьєва В., Гекалюк Р. та ін. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування. К.: Центр адаптації держ. служби до стандартів ЄС. 2010. 396 с.

169. Делія Ю.В. Нормотворчість публічної адміністрації: проблеми теорії та практики реалізації: монографія/За заг. ред. В. І. Курила. Донецьк.: Вид-во «Кальміус», 2012. 608 с.

170. Стратегія модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (Проект від 19.10.2007) / Хрещатик. 2010. № 12 (3643)

URI: <http://www.kreschatic.kiev.ua/ru/3643/doc/1192736818.html>

171. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід (секційні засідання). Рекомендації Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 31 жовтня 2014 року. Відповідальний за випуск О.В. Патик. Одеса : ОРІДУ НАДУ. 2014. 42 с.

172. Стадніченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання нормотворення в сучасних умовах децентралізації влади. Розвиток креативного публічного управління: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (08.04.2016). К.: Академія муніципального управління. 2016. С. 57-59.

173. Ангелов Ю. В. Формування організаційних засад державного управління в особливих умовах. Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URI: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_21

174. Баштанник В., Базавлук Н. Публічно-правовий та адміністративний виміри децентралізації влади в Україні. Розвиток креативного публічного управління: Матеріали міжнародної науково-

практичної конференції (8 квітня 2016 р.) / За заг. ред. О.І. Дація. К.: Академія муніципального управління. 2016. С.13-14.

175. Козлов К.І. Реформа державного управління в Україні в умовах реалізації стратегії сталого розвитку. Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни (Збірник тез науково-практичної конференції за міжнародною участю (в межах Третьої щорічної науково-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки) 24 листопада 2016 року). URI: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/>

176. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет внутрішніх справ. Х. 2002. 173 с.

177. Про рішення Ради національної безпеки і оборони від 15 січня 2010 року «Про державне регулювання у сфері поводження з відходами»: Указ Президента України №31/2010 від 15 січня 2010 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/31/2010>

178. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року// Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38-39. Ст. 248.

179. Бондар І.Л., Полтораченко Л.І. Системи поводження з твердими побутовими відходами в українських містах, роль міського населення в роздільному збиранні сміття та рекомендації для органів місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР, 2011. XX ст. 48 с.

180. Інформація щодо проведеного моніторингу та аналізу ситуації на ринках поводження з побутовими відходами, їх перероблення та захоронення за 2015 рік. URI: http://www.nerc.gov.ua/data/filesearch/monitoring_NKREKP_vidhody-2015.pdf

181. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів: постанова Кабінету Міністрів України № 1217 від 3 серпня 1998 року. URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1217-98-п>

182. Про створення постійно діючої комісії з питань поводження з безхазяйними відходами: Розпорядження голови Брусилівської районної державної адміністрації Житомирської області № 349 від 19 листопада 1912 року. URI: http://www.brusyliv-rda.gov.ua/brusyliv_rda/documents/1_349.pdf

183. Про створення комісії з питань поводження з безхазяйними відходами на території сільської ради: рішення сільського голови Голубівської сільської ради Середино-Будського району Сумської області від 17 липня 2013 року URI: [https:// docviewer. yandex. ua/ ?url=http% 3A%2 F%2Fsb-rada.org.ua](https://docviewer.yandex.ua/?url=http%3A%2F%2Fsb-rada.org.ua)

184. Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища: Судова палата з розгляду спорів, пов'язаних з державним регулюванням економічних відносин Вищого господарського суду України (01.01.2009). URI: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09?test=dCCMfOm7xBWM25ZEZib9kbbYHI4NI80msh8Ie6>

185. Правила експлуатації полігонів побутових відходів: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 435 від 1 грудня 2010 року. URI: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1307-10>.

186. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України №302 від 19 серпня 2016 року. URI: [http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1218-16](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1218-16)

187. Про затвердження Правил з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів: наказу Міністерства

з питань житлово-комунального господарства України № 407 від 11 грудня 2006 року. URI: <http://consultant.parus.ua/?doc=03TQA1EC63>.

188. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації побутових відходів: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 247 від 11 серпня 2008 року. URI: http://www.uazakon.com/documents/date_cm/pg_gbwscoa.htm

189. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року// Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158.

190. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 26 вересня 2016 року// Відомості Верховної Ради України. 2016. № 51. Ст. 833.

191. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року// Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

192. Інформаційний портал: URI: <http://consultant.parus.ua/?doc=04YLDDEFB6&abz=7QTP>

193. Гаврилюк О. М. Інститут контролю у сфері поводження з побутовими відходами. Цілі сталого розвитку: глобальні та національні виміри: Матеріали. наук. прак. конф. (5-6 квітня 2017 р) [за ред. Семігіної Т.В.]. – К.: Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2017. С. 172-174.

194. Охрана природы и природных ресурсов /Под ред В.Д. Бондаренко. – Львов: Вища школа, 1985. 192 с.

195. Шемшученко Ю.С., Чуйков В.А., Розовский Б.Г. Охрана окружающей среды в городах (организационно-правовые вопросы). К.: Наукова думка, 1981. 302 с.

196. Костицький В.В. Екологічне право України: Підручник, Дрогобич: «Коло», 2012. 360 с.

197. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. М.: Юристь. 1998. 688 с.

198. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). К., 2003. 772 с.
199. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
200. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання природоохоронної та природоресурсної діяльності: дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський аграрний університет. К., 2006. 196 с.
201. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. К.: Наукова думка, 1976. 276 с.
202. Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР / под ред. Н.Т. Осипова. Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1979. 200 с.
203. Правові форми екологічного контролю право України: Навч. посібник/Краснова М.В., Позняк Е. В., Коваленко Т.П. та ін. (за ред. Красної М.В.). К.: Алерта, 2012. 760 с.
204. Малишева Н.Р. Екологічний контроль: Юридична енциклопедія: В 6 т./Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2. С. 326.
205. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. 302 с.
206. Гаврилюк О. М. Публічний контроль у сфері поводження з побутовими відходами. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. №2. С. 117–120.
207. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: навч. посібник для юрид. фак. вузів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
208. Baltic hazardous substances report 2003. Baltic Environmental Forum/ed.: Heidrun Fammler, Jana Simanovska, Kristine Babre [et al.]. – Riga: Jelgavas Tipografija, 2003. – 52 p.

209. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України № 1119 від 25 листопада 2015 року: URI: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-п

210. Постанова Верховного Суду України від 24 вересня 2013 року: URI: www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf

211. Справа: № 2а-13786/10/2670: Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 22 листопада 2012 року: URI: https://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/Jurisprudence_prj/UKRAINE/Ukraine_2012_StateEnvExpertizaConclusions_judgement.pdf

212. Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища: Вищий господарський суд України. Узагальнення судової практики від 1 січня 2009 року: URI: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0003600-09>

213. Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України № 7 від 16 січня 2007 року: URI: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07>

214. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27 лютого 2002 року: URI: <http://zakon0.rada.gov.ua>

215. Синьов О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2001. 235 с.

216. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура// Государство и право. 1999. № 12. С. 12-20.

217. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів: ЛДУ, 1975. 176 с.

218. Битяк Ю.П. Переконання і примус у державному управлінні: [конспект лекцій] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. Х.: Укр.юрид.акад, 1994. 120 с.
219. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування// Право України. 1998. №8. С. 8-10.
220. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Навчальний посібник. К., 1995. 78 с.
221. Василенко Л.П. Організаційно-правові засади діяльності органів державної виконавчої влади з питань екології: дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2012. 249 с.
222. Ракша Н.С. Адміністративне забезпечення права громадян на освіту: [монографія]/ Донецьк: ДонДУУ, 2009. 210 с.
223. Колпаков В. К. Адміністративне право України: [підручник]. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
224. Гаврилюк О. М. Адміністративна відповідальність як механізм забезпечення правопорядку у сфері поводження з побутовими відходами. Матеріали. наук. прак. конф. (5-6 квітня 2017 р) [за ред. Семігіної Т.В.]. – К.: Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2017. С. 172-174.
225. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия/ Под ред. М.Ю. Тихомиров. М.: 1997. 526 с.
226. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. 2/ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2008. 352 с.
227. Оскірко А.О. Теоретичні та практичні проблеми інституту адміністративної відповідальності фізичної особи-підприємця у сфері поводження з відходами. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право». Київ, 2013. Вип. 182. Ч. 3. С. 196-201.
228. Коваль Л. Яким бути Адміністративному кодексу України. Право України. 1993. № 3. С. 24-26.

229. Демський Е.Ф., Ковальський В.С., Демський С.Е. До питання про відповідальність юридичних осіб. Вісник господарського судочинства. 2002. № 4. С. 168-176.

230. Світличний О.П. До питання встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності юридичних осіб за порушення прав інтелектуальної власності. Науковий вісник НУБіП України. 2014. Вип. 197. Ч. 1. С. 163-170.

231. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис.на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2001. 17 с.

232. Додін Є.В. Державне управління: теорія і практика / В.Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В.М. Шаповал та інші; за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 431 с.

233. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: Монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.

234. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 року//Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46. Ст. 411.

235. ДБН А.2.2-3-2014: «Склад та зміст проектної документації на будівництво». Мінрегіон України. К., 2014. 33 с.

236. ДБН А.2.2-1-2003: «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд». Держбуд України. Київ, 2004. 26 с.

237. Судова палата у господарських справах Верховного Суду України: Постанова від 20 травня 2014 року: URI: www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/.../3-21гс14.doc

238. Василенко Л.П. Організаційно-правові засади діяльності органів державної виконавчої влади з питань екології: автор. дис. ... на здобуття

наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет біоресурсів і природокористування України. К., 2012. 20 с.

239. 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.

ДОДАТКИ

Додаток А

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. (Республика Казахстан)*. 2017. №2 (162). 71–76.
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 поводження 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 поводження 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 поводження 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.

**ПРОПОЗИЦІЯ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА
ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

«Про внесення змін до Закону України «Про відходи»

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відходи»

1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту Закону України

Ліцензійний контроль має важливе значення для всієї сфери поводження з відходами, а тому, дерегуляція діяльності в частині позбавлення ліцензійних вимог щодо перевезення твердих побутових відходів є помилковою, оскільки, крім іншого, основними факторами, що сприяють посиленню існуючих негативних тенденцій у сфері поводження з твердими побутовими відходами є відсутність організації належного контролю за перевезенням, розміщенням і використанням полігонів та сміттєзвалищ.

Існуюча практика поводження з твердими побутовими відходами не забезпечує захист населення і охорону довкілля від їх шкідливого впливу. Відсутність ліцензійного контролю за організацією перевезень, розміщення і використання полігонів та сміттєзвалищ, призводить до того, що за даними обласних державних адміністрацій, тільки за 2015 рік, не доїжджає до місць захоронення 424, 2 тис. м³ різних видів відходів.

Проект Закону України «Про відходи» спрямований на захист здоров'я громадян та покращення охорони довкілля.

2. Мета законопроекту

Відсутність ліцензійного контролю призводить до того, що значна кількість твердих побутових відходів не доїжджає до місць захоронення.

Враховуючи неоднорідність і специфічність відходів, кількість продукованих людиною відходів досягла геологічних масштабів.

3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту

Важливість встановлення ліцензійного контролю впливає зі значущості стану екологічної проблеми держави і обумовлені цілями та завданнями, які визначено у нормативно-правових актах. Проте, відсутність в Законі України «Про відходи» вимоги щодо ліцензійної діяльності суб'єктів уповноважених на перевезення твердих побутових відходів та Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню – відсутнє «перевезення побутових твердих відходів», що призводить до погіршення здоров'я громадян та стану охорони довкілля.

З метою удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з твердими побутовими відходами, запропоновано, 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».

4. Стан нормативно-правового регулювання адміністративно-правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності

Поводження з твердими побутовими відходами регулюється наступними нормативними актами: Законами України: «Про відходи» від 05. 03. 1998 р.; «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25. 06. 1991 р.; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 22. 02. 1994 р.; «Про житлово-комунальні послуги» від 24. 06. 2004 р.; «Про благоустрій населених пунктів» від 06. 09. 2005 р.; «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 26. 09. 2016 р., та іншими нормативно-правовими актами.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття запропонованого проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відходи» дозволить захистити здоров'я громадян та покращити стан охорони довкілля.



КИЇВСЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ ГОСПОДАРСЬКИЙ СУД

04116, м. Київ, вул. Шолуденка, 1

тел. (044) 230-06-58

16.06.2017 вих. № 09-24/2340/17

АКТ впровадження

Основні положення дисертаційного дослідження аспіранта (здобувача) Науково-дослідного інституту публічного права Гаврилюка Олександра Миколайовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання поведження з побутовими відходами» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право є науково-обґрунтованими та базуються на практичній діяльності.

Результати дисертаційного дослідження та пропозиції щодо особливостей інституту адміністративної відповідальності у сфері поведження з побутовими відходами не повною мірою класифіковані у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення, норми статей якого (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) передбачають адміністративну відповідальність за поведження з побутовими відходами, є і такими, що сприяють удосконаленню їх вирішення при притягненні громадян та посадових осіб до адміністративної відповідальності.

У зв'язку з актуальністю та новизною, результати дисертаційного дослідження планується використовувати в правозастосовній діяльності суддів при розгляді справ про адміністративні правопорушення, накладенні стягнень, перегляді судових рішень при притягненні осіб до адміністративної відповідальності, чому буде сприяти класифікація адміністративних правопорушень за порушення законодавства у сфері поведження 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).

Голова
Київського апеляційного
господарського суду
кандидат юридичних наук



О.О. Хрипун

**Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

«15» 06 2017 р. Київ № 9

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні положення дисертаційного дослідження Гаврилюка Олександра Миколайовича з теми «Адміністративно-правове регулювання поведінки з побутовими відходами» впроваджені у навчальний процес при викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право та адміністративний процес» на юридичному факультеті.

Акт впровадження обговорений та схвалений на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету.

Декан юридичного факультету
Національного університету біоресурсів і
природокористування України
к. ю. н., доцент



О. С. Яра