

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

АНТОНОВА ТЕТЯНА ЛЕОНТІЇВНА

УДК 342.95

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З
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

_____ **Т.Л. Антонова**

Науковий керівник **Кузьменко Оксана Володимирівна,**
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2017

АНОТАЦІЯ

Антонова Т.Л. Адміністративно-правове регулювання поводження з 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» (081 – Право). – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2017.

На підставі дисертаційного дослідження доведено, що поводження з відходами є негативним фактором, який впливає на стан навколишнього природного середовища та екологічну безпеку держави. Запропоновано впровадження дієвих заходів щодо вирішення проблем поводження з відходами: сприяння закладенню в правосвідомості населення розуміння важливості й гостроти проблеми поводження з відходами шляхом популяризації тематичної інформації щодо шкоди відходів на НПС та здоров'я нації загалом; 2) реалізація ефективної інформаційної політики щодо ознайомлення населення із сучасним станом поводження з відходами, а також реалізація державної політики у сфері поводження з відходами; 3) гармонізація та модернізація нормативно-правової бази, якою урегульовано питання поводження з відходами, зокрема, необхідність прийняття Стратегії поводження з відходами на період 2017–2025 рр.; 4) посилення контролю та нагляду за поводженням з відходами; 5) упровадження системи роздільного збору твердих побутових відходів; 6) лобіювання створення підприємств з перероблення відходів; 7) формування єдиної інформаційної системи щодо показників утворення та використання твердих побутових відходів, промислових відходів тощо; 8) забезпечення активізації процесів запровадження екологобезпечних інноваційних рішень.

Наведено класифікацію відходів залежно від середовища утворення: а) комунально-побутові; б) виробничі; в) природні; походження: а) штучні; б) органічні; сфери діяльності: а) побутові; б) будівельні; в) транспортні; г) медичні; д) паливно-мастильні; е) лакофарбові; є) сільськогосподарські;

стану: а) тверді; б) газоподібні; в) рідкі; способу ліквідації: а) утилізовані; б) видалені; часу самостійного розпаду: а) до 50 років; б) від 50 до 500 років; в) понад 500 років.

Визначено особливості адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері поводження з відходами: 1) є підвидом адміністративно-правових відносин; виникають, змінюються та припиняються в площині публічного адміністрування, безпосередньо щодо вчинення певних дій (операцій), пов'язаних із запобіганням утворенню різних видів відходів, визначенням порядку їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, рециклінгу і захоронення, у тому числі здійснення контролю за цими операціями та нагляд за місцями видалення відходів; 2) основою для їх формування (виникнення) є відповідна адміністративно-правова норма (и), що містить у собі абстрактну конструкцію відносин, поведінку визначених суб'єктів; 3) виражаються (об'єктивізуються в правовій площині) з моменту виникнення юридичних фактів, які визначені адміністративно-правовими нормами; 4) однією зі сторін у даній групі відносин є обов'язково носій владних повноважень (публічна адміністрація); 5) ієрархічно дані відносини побудовані за принципом «влада – підпорядкування», тобто одна сторона наділена владними повноваженнями щодо іншої, а друга сторона має обов'язок виконувати імперативні приписи владного суб'єкта (наприклад, відносини між районною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування); 6) можуть мати реординаційний характер, тобто виникають за ініціативою будь-якої зі сторін, наприклад, звернення комунального унітарного підприємства «ЕкоВін» до Виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо затвердження норм надання послуг з вивезення побутових відходів; 7) спори між сторонами таких відносин вирішуються в адміністративному порядку, у порядку адміністративного судочинства, який визначено нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Аргументовано, що державна політика у сфері поводження з відходами – це комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та напрямів діяльності

відповідних компетентних органів, що спрямовані на охорону елементів навколишнього природного середовища від негативного впливу відходів, розроблення можливих програм використання відходів як вторинної сировини, надання державної підтримки приватним суб'єктам, які виконують відповідні операції у сфері поводження з відходами, здійснення проектувальної діяльності стосовно створення відходопереробних підприємств та визначення можливостей реалізації програм державно-приватного партнерства в досліджуваний сфері.

Констатовано, що контроль у сфері поводження з відходами – це нормативно визначена діяльність уповноважених публічних органів та їх посадових осіб, що здійснюється на постійній основі у встановлених законом формах, передбачає оперативне втручання уповноважених контрольних суб'єктів у діяльність власників та виробників відходів, що полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан виконання ними встановлених законом вимог та можливості застосування заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства у сфері поводження з відходами.

З'ясовано, що нагляд у сфері поводження з відходами – це законодавчо регламентована діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку виконання та додержання вимог правових приписів щодо законодавчо встановленого порядку збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів їх власниками чи виробниками з метою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

Визначено, що адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким урегульована сфера поводження з відходами – це форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що

виявляється в застосуванні санкцій, які визначені в нормах адміністративного законодавства, котрими регулюються відносини у сфері поводження з відходами, до фізичних та юридичних осіб за порушення нормативів, стандартів і правил здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

Названо такі специфічні та визначальні ознаки, що характеризують адміністративну відповідальність за порушення законодавства, яким урегульовано сферу поводження з відходами, і вирізняють її від інших різновидів юридичної відповідальності: 1) підставами адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким урегульовано сферу поводження з відходами, є: а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють; б) фактична – діяння конкретного суб'єкта, яке порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення; 2) суб'єктами, які несуть адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері поводження з відходами, є юридична чи фізична особа, посадова особа, суб'єкт підприємницької діяльності, тобто посадові особи, власники та виробники відходів відповідно до законодавства, які прямо визначені в ст. 1 Закону України «Про відходи»; 3) право складати протокол про адміністративні правопорушення, що посягають на суспільні відносини у сфері поводження з відходами, мають органи санітарно-епідеміологічної станції МОЗ України (ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (ст. 73 Кодексу України про адміністративні правопорушення); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ст. 72 Кодексу України про адміністративні правопорушення); 4) за вчинення адміністративного проступку, що посягає на відносини у сфері поводження з відходами для фізичних осіб, посадових осіб та

фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в таких розмірах: для фізичних осіб – від 17 до 1360 грн; для посадових осіб – від 34 до 1700 грн; для фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності – від 850 до 1700 грн; з боку юридичних осіб Законом України «Про відходи» передбачено застосування відповідних фінансових санкцій; 5) адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на відносини у сфері поводження з відходами, характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність, і не передбачає судимості та інших правових наслідків стосовно порушника; 6) є позасудовим видом правової відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність у сфері поводження з відходами, відходи, законність, контроль у сфері поводження з відходами, поводження з відходами.

SUMMARY

Antonova T.L. Administrative and legal regulation of waste management. – Qualifying academic paper as manuscript.

Candidate's of juridical sciences thesis in specialty 12.00.07 "Administrative Law and administrative Procedure; financial law; data protection law" (081 - Law). – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2017.

Based on the thesis research, it has been proved that waste management is a negative factor that affects condition of the natural environment and national environmental safety. It has been proposed to implement effective measures to address waste management issues: 1) promotion of instillation to the people's legal consciousness of understanding of importance and criticality of waste management issue by popularizing subject information on the damage afflicted by waste products to the natural environment and health of the nation as a whole; 2) implementation of effective information policy with the purpose to draw attention of the population to the current state of waste management, as well as implementation of the state policy in the sphere of waste management; 3) harmonization and modernization of the legal and regulatory framework governing waste management issues, in particular, the need to adopt the Strategy for Waste Management for the period 2017-2025; 4) tightening control and supervision of waste management; 5) implementation of a system of separate collection of solid domestic wastes; 6) lobbying creation of waste processing enterprises; 7) development of a unified information system concerning indicators of generation and use of solid domestic wastes, industrial wastes, etc.; 8) intensification of introduction of eco-friendly innovative solutions.

Classification of waste has been provided depending on the environment of generation: a) municipal solid waste; b) manufacturing waste; c) natural waste; origin: a) artificial waste; b) organic waste; sphere of activity: a) household waste; b) construction waste; c) transport waste; d) medical waste; e) fuel and lubricants waste; f) paint and varnish waste; g) agricultural waste; state: a) solid; b) gaseous; c) liquid; way of disposal: a) utilized waste; b) removed waste; time of unassisted decaying: a) less than 50 years; b) from 50 to 500 years; c) more than 500 years.

Peculiar features of administrative and legal relations that arise in the field of waste management have been determined: 1) they are a subset of administrative and legal relations; they occur, change and cease in the sphere of public administration and directly concern commission of certain actions (operations) related to prevention of generation of different kinds of waste, determination of procedure for collection, transportation, sorting, storage, recycling and disposal of waste, including control over these operations and supervision of waste disposal sites; 2) the basis for their formation (occurrence) is the relevant administrative and legal norm (norms), which contains an abstract structure of relations, behavior of certain entities; 3) they are expressed (objectified in the legal aspect) from the moment of occurrence of legal facts, determined by administrative and legal norms; 4) a mandatory party in this group of relations is the holder of authority (public administration); 5) hierarchy-wise, these relations are based on the “power – subordination” principle, that is, one party has power over the other, and the other party is obliged to comply with imperative requirements of the authority (for example, relations between a district state administration and a local self-governing bodies) ; 6) these relations may be of a reordinational nature, that is, they arise at the initiative of a party, for example, an appeal of the unitary communal enterprise “EcoVin” to the Executive Committee of the Vinnytsia City Council as to approval of the rules for provision of services on household waste removal; 7) disputes between the parties relative to such relations are resolved administratively, under administrative procedure, which is determined by the norms of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine.

It has been substantiated that the state policy in the field of waste management is a complex of legally defined objectives, tasks and directions of activity of the respective competent bodies aimed at protection of the natural environment elements from negative impact of waste, development of programs on the use of waste as a secondary raw material, at rendering state support to the private entities who perform relevant waste management operations, carrying out of design activities aimed to establish waste-processing enterprises and to determine potential for implementation of public and private partnership programs in the sphere under investigation.

It has been stated that control in the field of waste management is a regulatorily defined activity of authorized public bodies and their officials, which is carried out on a permanent basis in forms required by law and provides for operational intervention of the authorized controlling entities into activity of owners and producers of waste, and consists in monitoring of operation of the latter, in receipt of true-to-life and reliable information on the state of fulfillment of statutory requirements by the latter, in possibility of applying measures on prevention and elimination of infringement of legislation, in identifying causes and conditions that contributed to the infringement of legislation, in use of remedies in relation to persons, who are responsible for infringement of current legislation on waste management.

It has been found that supervision in the field of waste management is a statutorily regulated activity of authorized entities, aimed to check implementation and observance of legal requirements for the legally established procedures for collection, transportation, storage, sorting, processing (recycling), utilization, removal, detoxification and disposal of waste by their owners or producers in order to detect and prevent offenses, to eliminate their consequences and to impose reliability on the perpetrators.

It has been determined that administrative responsibility for infringement of legislation regulating waste management is a form of negative reaction from the state represented by its competent authorities, which is manifested in imposition of sanctions defined in the norms of administrative legislation governing relations in the field of waste management on individuals and legal entities for violation of standards, norms and rules for carrying out operations in the field of waste management.

The following specific and decisive features that characterize administrative responsibility for infringement of legislation regulating sphere of waste management and distinguish it from other types of legal liability have been mentioned: 1) the grounds for administrative liability for infringement of legislation regulating sphere of waste management are: a) legal framework, that is, the existence of a system of norms that regulate it; b) actual framework – an act of a particular subject, who violates a prescription of law protected by administrative sanctions (administrative

offenses); c) procedural framework – an act of a competent entity on imposing a specific penalty for a specific administrative offense; 2) entities who are responsible for the offense in the field of waste management are a legal or a natural person, an official, a performer of entrepreneurial activity, that is, officials, owners and producers of waste in accordance with the legislation, who are expressly defined in Article 1 of the Law of Ukraine “On Waste”; 3) bodies of the sanitary and epidemiological station of the Ministry of Health of Ukraine (Articles 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses); the central executive authority, which implements the state policy in the field of forestry (Article 73 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses); the central executive authority, which implements the state policy on state supervision (control) in the field of natural environment protection, rational use, reproduction and protection of natural resources (Article 72 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses) have the right to draw up a protocol on administrative offences that encroach on social relations in the field of waste management; 4) for commission of an administrative offense that encroaches on relations in the field of waste management for individuals, officials and sole proprietors, the Code of Ukraine on Administrative Offenses provides for an administrative penalty in the form of a fine in the following amounts: for individuals – from 17 to 1360 UAH; for officials – from 34 to 1700 UAH; for sole proprietors – from 850 to 1,700 UAH; Law of Ukraine “On Waste” provides for relevant financial sanctions on legal entities; 5) administrative liability for offenses that encroach on relations in the field of waste management is characterized as less severe than the criminal liability, and does not provide for conviction and other legal consequences for the offender; 6) is an extra-judicial type of legal responsibility.

Key words: administrative responsibility in the field of waste management, waste, legality, control in the field of waste management, waste management.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Антонова Т.Л. Державна політика в сфері поводження з відходами / Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №2. С.134-141.

2. Антонова Т.Л. Загальна характеристика операцій поводження з відходами в Україні / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. №5. С.79-83.

3. Антонова Т.Л. Поводження з відходами як фактор порушення екологічної безпеки України / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. №43. С. 166-170.

4. Антонова Т.Л. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования сферы обращения с отходами / Legea și viața. 2017. № 6. С. 68-72.

5. Антонова Т.Л. Поняття, особливості, характерні риси відходів / Юридичний вісник Національного університету «Одеська юридична академія», 2017. №2. С.154-159.

6. Антонова Т.Л. Контроль і нагляд за поводженням з відходами / Прикарпатський юридичний вісник. 2017. №2. Т. 3. С. 98-102.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Антонова Т.Л. Поняття та характеристика навколишнього природного середовища // Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9-10 вер. 2015 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 54-56.

8. Антонова Т.Л. Екологічна безпека держави та поводження з відходами : поняття та головні проблеми // Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 18-19 вер. 2015 р.). Харків: Асоціація аспірантів-юристів, 2015. С. 19-24.

9. Антонова Т.Л. Сучасний стан поводження з відходами в Україні // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки : матеріали

міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 15-16 січн. 2017 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правивий світ», 2016. С. 78-81.

10. Антонова Т.Л. Вплив відходів на якість водних природних ресурсів // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 24-25 черв. 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 77-79.

11. Антонова Т.Л. Щодо актуальності проблеми поводження з відходами // Адміністративне право і процес : історія, сучасність, перспективи розвитку : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 бер. 2017 р.). Кривий Ріг : ДЮІ, 2017. С. 65-68.

12. Антонова Т. Л. Загальна характеристика відходів // Стратегія екологічної безпеки України : соціально-економічний та правовий вимір : матеріалів II Круглого столу (Львів, 18 трав. 2017 р.). Львів: Навчально-науковий Інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка», 2017. С. 71-76.

13. Антонова Т.Л. Елементи механізму адміністративно-правового регулювання в сфері поводження з відходами // Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 5-6 трав. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий Світ». С. 70-73.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ	22
1.1. Поводження з відходами як об'єкт адміністративно-правового дослідження	22
1.2. Поняття та зміст поводження з відходами	40
1.3. Державна політика щодо поводження з відходами	69
Висновки до розділу 1	
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ	90
2.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами	90
2.2. Нормативно-правового регулювання поводження з відходами	104
2.3. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання поводження з відходами	135
Висновки до розділу 2	162
РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ	167
3.1. Контроль і нагляд за поводженням з відходами	167
3.2. Адміністративна відповідальність у сфері поводження з відходами	186
Висновки до розділу 3	203
ВИСНОВКИ	207
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	212
ДОДАТКИ	234

Вступ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Конституція України (ст. 13) визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу, а забезпечення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища (НПС) є одним з пріоритетних завдань держави.

На жаль, сьогодні в Україні антропогенне й техногенне навантаження на НПС в кілька разів перевищує відповідні показники розвинутих країн світу та продовжує зростати. Важливим чинником, що впливає на стан НПС, є, зокрема, наявність величезної кількості різних видів відходів, які необхідно припорядковувати та утилізувати. В Україні кількість неконтрольованих відходів постійно збільшується. Наприклад, за даними Державної служби статистики України, в нашій державі щороку утворюється близько 310–350 млн т відходів. Із загального обсягу відходів 98,1 % (306,2 млн т) утворились унаслідок економічної діяльності підприємств та організацій, 1,9 % (6,1 млн т) – у домогосподарствах¹. Натомість більшість сміттєзвалищ, на які вивозяться тверді побутові відходи, заповнено на 90 % і не відповідає вимогам щодо екологічної безпеки та запобігання забрудненню підземних вод і повітря. На переважній частині (95 %) місць видалення та розміщення відходів хаотично розкидано як побутові, так і промислові відходи, що значною мірою ускладнює здійснення відповідних операцій з їх поводженням. Часткове розподілення та попередній відбір відходів здійснюється лише на деяких об'єктах (наприклад, Філіал «Завод «Енергія»», сміттєпереробний завод м. Рівне). Низьким є рівень спеціалізації в розміщенні відходів. Відходи не сортують майже на жодному з об'єктів. Сьогодні в Україні кількість таких підприємств незначна, що

¹. Статистичні дані утворення відходів за 2015-2017 pp. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

унемоżliвлює здійснення циклічного процесу переробки відходів з подальшим виділенням корисної складової. Так, наприклад, близько 59% респондентів підтримують позицію щодо необхідності сортування відходів, при цьому, 68% акцентували увагу на правовій прогалині щодо даного питання. Водночас у таких європейських країнах, як Австрія, Нідерланди, Голландія, Португалія та ін., існує значна кількість спеціально створених підприємств для спалювання відходів, що дає їм можливість у процесі перероблення отримувати енергію, пластмасу та інші речовини, що використовують у промисловості. Зазначені підприємства дають змогу вирішувати проблему утворення відходів на власній території, а також одержувати прибуток від перероблення «закордонних» відходів.

Таким чином, наявність загрозливої екологічної ситуації в країні, постійне збільшення кількості неутилізованих відходів, відсутність дієвого механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами, неефективність діяльності публічної адміністрації щодо поводження з відходами, неналежне здійснення контрольно-наглядової діяльності в досліджуваній сфері, декларативність положень нормативно-правових актів, які урегульовують відносини у сфері поводження з відходами, а також безрезультатна система примусових заходів і безпосередньо система адміністративних стягнень за правопорушення у сфері поводження з відходами призводять до загромодження сміттєзвалищ, полігонів, місць видалення відходів як вторинної сировини, забруднення НПС, зниження рівня екологічної стабільності в державі та погіршення рівня здоров'я нації загалом.

При підготовці дослідження використано праці вчених-адміністративістів В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Є. В. Доніна, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Д. М. Лук'янця, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, А. М. Соцької, С. В. Тихомирова, В. К. Шкарупи та ін.

Причини утворення відходів, їх значення для екологічної політики держави були предметом дослідження А. Г. Бикова, Г. П. Виговської, А. К. Кузіна, Н. Р. Малишевої, Ю. М. Маковецької, В. С. Міщенко, В. М. Петрини, В. В. Петрова, Г. П. Сєрова, М. О. Фролова, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін. Проблема управління відходами і ресурсозбереження присвячено праці О. І. Бондара, Л. О. Бондара, Л. І. Васильєвої, А. Е. Воробйова, І. В. Вепренцева, З. В. Гуцайлюка, О. А. Новікова, А. Д. Трусова та ін.

Водночас сьогодні адміністративно-правовому регулюванню поводження з відходами присвячено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, в існуючих наукових працях ці питання розглянуто лише фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання поводження з відходами залишився взагалі поза увагою.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні цієї проблематики, наявність правових прогалин, а також необхідність проведення комплексного правового дослідження зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI; Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р.; Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275; основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр., схвалених рішенням Вченої ради академії (протокол № 28 від 29 жовтня 2013 р.).

Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 27 січня 2015 р., протокол № 1.

Мета і завдання дослідження відповідно до предмета та об'єкта дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу національного та міжнародного законодавства і практики його реалізації розкрити теоретико-правові засади поводження з відходами, поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами, забезпечення законності під час поводження з відходами, а також надати пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення зазначеної сфери регулювання та підвищення ефективності її практичної реалізації.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі *задачі*:

- визначити вплив відходів як фактору забруднення НПС та порушення екологічної безпеки держави;
- розкрити поняття та зміст операцій, пов'язаних з поводженням з відходами;
- визначити засади державної політики щодо поводження з відходами;
- з'ясувати сутність поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання поводження з відходами;
- розкрити повноваження та компетенцію суб'єктів адміністративно-правового регулювання поводження з відходами;
- з'ясувати особливості здійснення контролю і нагляду в сфері поводження з відходами;
- визначити засади та специфіку адміністративної відповідальності у сфері поводження з відходами;
- виробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання поводження з відходами.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають під час здійснення операцій щодо поводження з відходами.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання поводження з відходами.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є наукові методи, що використано з метою забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених задач й обґрунтованості зроблених висновків та рекомендацій, зокрема: *діалектичний* – для дослідження теоретичних і нормативних положень щодо адміністративно-правового регулювання поводження з відходами (розділи 1–3); *історико-правовий* – для розкриття особливостей поводження з відходами; *класифікації та групування* – для класифікації видів відходів, виділення елементів механізму адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами, систематизації нормативно-правового регулювання сфери поводження з відходами (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2); *структурно-функціональний* – для дослідження особливостей діяльності публічної адміністрації у сфері поводження з відходами (підрозділ 2.3); *порівняльно-правовий* – для розмежувань особливостей здійснення контролю та нагляду в сфері поводження з відходами (підрозділ 3.1); *моделювання* – для вироблення пропозицій стосовно визначення перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами (підрозділи 1.3, 2.3, 3.1); *соціологічний* – для анкетування громадян та працівників відповідних сміттєпереробних підприємств щодо стану відходів в Україні (підрозділи 1.2, 2.3, 3.2); *статистичний* – для аналізу та узагальнення емпіричної інформації, що стосується теми дисертації (підрозділи 1.1, 1.2, розділ 3).

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби статистики України, державних спеціалізованих підприємств у сфері поводження з відходами (ДП «Укресресурси», Філіал «Завод «Енергія»); результати соціологічного опитування (350 осіб, у тому числі працівників зазначених підприємств) щодо стану поводження з відходами в Україні, а також результати вивчення та аналізу 105 справ про адміністративні правопорушення за ст. ст. 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6 Кодексу України про адміністративні

правопорушення у 2015-2017 (перший квартал) рр.; політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за своїм характером і змістом дисертація є однією з перших в Україні праць, яка присвячена комплексному та системному дослідженню питання адміністративно-правового регулювання поводження з відходами. Конкретний внесок дисертанта в наукову розробку положень адміністративно-правового регулювання поводження з відходами полягає в обґрунтуванні пропозицій та рекомендацій, що містять елементи наукової новизни й мають теоретичне та практичне застосування, зокрема:

вперше:

- наведено дефініції понять «державна політика у сфері поводження з відходами», «контроль у сфері поводження з відходами», «нагляд у сфері поводження з відходами», «механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами»;

- доведено, що державна політика у сфері поводження з відходами є неефективною; обґрунтовано необхідність прийняття Стратегії поводження з відходами на період 2017–2025 рр., що має визначати особливості поводження з комунально-побутовими, сільськогосподарськими, радіоактивними, виробничими відходами (проект розроблено автором і наведено в додатках до дисертації);

- запропоновано класифікацію відходів залежно від середовища утворення: а) комунально-побутові; б) виробничі; в) природні; походження: а) штучні; б) органічні; сфери діяльності: а) побутові; б) будівельні; в) транспортні; г) медичні; д) паливно-мастильні; е) лакофарбові; є) сільськогосподарські; стану: а) тверді; б) газоподібні; в) рідкі; способу ліквідації: а) утилізовані; б) видалені; часу самостійного розпаду: а) до 50 років; б) від 50 до 500 років; в) понад 500 років;

- сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, зокрема, до Кодексу України про адміністративні

правопорушення, законів України «Про відходи»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Про органи місцевого самоврядування» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» від 3 серпня 1998 р. № 1217;

удосконалено:

– поняття «екологічна безпека» як сукупність правових, організаційних, економічних, технічних заходів, що реалізують суб'єкти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державні і недержавні організації, що спрямовані на забезпечення екологічного балансу в державі і в різних регіонах країни нарівні, що дає можливість комфортного функціонування людини, об'єктів тваринного та рослинного світу; «державна політика» як реальне вираження політичної волі компетентних осіб і органів держави, які визначають напрям діяльності в одній чи декількох сферах суспільного життя;

– наукові положення щодо визначення елементів механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами;

дістало подальший розвиток:

– теоретичні положення щодо визначення поводження з відходами як негативного фактору, що впливає на стан НПС та екологічної безпеки в країні;

– рекомендації щодо необхідності усунення дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо поводження з відходами;

– наукові погляди щодо розмежування контролю та нагляду в сфері поводження з відходами, а також особливості інституту адміністративної відповідальності за порушення норм, якими урегульовано відносини у сфері поводження з відходами.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються у:

правозастосовній діяльності – запропоновані автором пропозиції щодо удосконалення норм чинного законодавства сприяють реалізації положень Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю в частині забезпечення прав осіб з

інвалідністю та екологічно чисте навколишнє природне середовище й природні ресурси (акт впровадження Адміністрації Президента України від 6 червня 2017 р. № 36-01/43);

практичній діяльності – у частині щодо порядку притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у сфері поводження з відходами (акт впровадження Міністерства внутрішніх справ України від 31 травня 2017 р.);

освітньому процесі – при підготовці лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування» (акт впровадження Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова від 1 червня 2017 р. № 1-06/17).

Апробація матеріалів дисертації. Результати дослідження оприлюднено дисертантом у формі доповідей на п'яти науково-практичних конференціях і круглих столах: «Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки» (м. Київ, 18–19 вересня 2015 р.); «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 9–10 жовтня 2015 р.); «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Запоріжжя, 24–25 червня 2016 р.); «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 р.); «Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя» (м. Дніпро, 5–6 травня 2017 р.); «Стратегія екологічної безпеки України: соціально-економічний та правовий вимір» (м. Львів, 18 травня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (239 найменувань – на 23 сторінках) та трьох додатків – на 10 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 244 сторінки, із них основний обсяг тексту – 198 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

1.1. Поводження з відходами як об'єкт адміністративно-правового дослідження

Охорона екосистеми є актуальним завданням світової спільноти. Для України питання охорони навколишнього природного середовища є нагальною проблемою, адже вона взяла на себе низку міжнародних зобов'язань із питань захисту навколишнього природного середовища. Екологічна політика держави спрямована на збереження безпечної для існування живої та неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого його забрудненням. Разом з тим, нажаль, сьогодні в Україні спостерігається недостатній вплив на збереження екосистеми, що на нашу думку, спричинено рядом важливих факторів, зокрема: відсутністю дієвої екологічної політики держави; існуванням в системі нормативно-правового регулювання норм, які мають здебільшого декларативний характер; нецільовим використанням коштів, які виділяються з державного бюджету на охорону навколишнього природного середовища; незаконним поводженням з відходами, що спричиняють забруднення навколишнього природного середовища; відсутністю активної позиції громадян щодо стану навколишнього природного середовища та відповідно екологічної обізнаності; низьким рівнем рециклінгу відходів та інші.

За останні десять років спостерігається негативна тенденція до стану екологічної ситуації в країні, що супроводжується виснаженням природно-ресурсного потенціалу та погіршенням якості природних ресурсів, що не може не впливати на загальний стан навколишнього природного середовища, якісні характеристики існування тваринного та рослинного світу та суспільства в цілому. Соціально-економічна розбалансованість та негативні зміни у довкіллі вимагають наукового обґрунтування пріоритетів подальшого розвитку, зокрема

в екологічній сфері. Серед таких першочергових завдань домінуючим є формування нових концептуальних підходів до забезпечення ефективного використання вторинних ресурсів та охорони навколишнього середовища. Тому одними з найважливіших як з точки зору стабілізації та покращення екологічної ситуації, так і забезпечення раціонального ресурсного потенціалу регіонів країни – виступають проблеми поводження з відходами.

Таким чином, однією з головних проблем збереження навколишнього природного середовища є його захист від зовнішніх чинників, що в більшій мірі полягає в захисті від результатів людської діяльності, яка має негативні наслідки, що спричиняють забруднення навколишнього природного середовища різного роду відходами. Перш ніж перейти до дослідження безпосереднього процесу поводження з відходами, на нашу думку, потрібно визначити характеристики найбільш вразливого об'єкту, який страждає та піддається вкрай негативній дії – навколишнє природне середовище.

Н.І. Золотарьова, розглядає навколишнє природне середовище як об'єкт правоохоронного впливу та зазначає, що воно є об'єктом життєдіяльності, управління, контрольної діяльності держави, власності, охорони в комплексному її значенні, правової охорони й правоохоронного впливу на рівні підзаконної діяльності [79, с.30]. До речі, авторка досить слушно зазначає, що правового впливу потребує та частина навколишнього природного середовища, яка піддається впливу людини [79, с.35].

В.М. Комарницький навколишнє природне середовище пропонує визначати як сукупність природних і природно-антропогенних умов (земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ), що оточують людину та є необхідними для її життя і діяльності. В.М. Комарницький, В.І. Шевченко, С.В. Єлькін відзначають, що термін «навколишнє природне середовище» близький до понять довкілля і навколишнє середовище в їх екологічному значенні. Навколишнє природне середовище є визначальною передумовою життя людини і функціонування екосистем, що обумовлює необхідність його збереження й охорони [97].

В.О. Литвиненко під навколишнім природним середовищем пропонує розуміти систему взаємодіючих екологічних підсистем, що органічно об'єднує всі елементи, комплекси, явища природи в єдиний цілісний механізм [110]. В даному випадку мова йде про атмосферне повітря, водні ресурси, земельні ресурси, об'єкти тваринного і рослинного світу, надра тощо.

В підручнику з «Екологічного права» навколишнє природне середовище розуміють як сукупність усіх природних умов, у тому числі й тих, що зазнали змін у процесі виробничо-господарської діяльності, які перебувають у нерозривному зв'язку та створюють єдину екологічну систему [75].

На законодавчому рівні – в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [176] визначено, що навколишнє природне середовище включає в себе сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і не використовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси.

Таким чином, можна сказати, що *навколишнє природне середовище* – це сукупність природних компонентів (атмосферне повітря, водні ресурси, ґрунти, надра, ліси), що є взаємодіючими складовими частинами екосистеми, а також природних комплексів, ландшафтів і об'єктів, що визначають умови життєдіяльності людини, проживання тварин, рослин та інших живих організмів [20; 23].

Якість навколишнього природного середовища впливає на стан не лише елементів екосистеми, але і стан людського організму, тобто всього суспільства в цілому. Саме тому, коли мова йде про охорону навколишнього природного середовища, то в першу чергу, потрібно брати до уваги широке коло проблем і, насамперед, профілактика забруднення повітря і води шкідливими промисловими відходами, продуктами життєдіяльності людини, радіоактивними і отруйними хімічними речовинами, шкідливими наслідками використання мінеральних і органічних добрив, пестицидів і гербіцидів тощо.

Найбільшу безпеку для біосфери являють відходи техногенного виробництва і побуту, кількість яких різко збільшується з розвитком промисловості і зростанням потреб населення. При цьому, даній проблемі присвячується, на жаль, недостатньо уваги, як з боку звичайного громадянина, так і з боку компетентних органів [12].

На проблемі забруднення водних ресурсів як елементі навколишнього природного середовища акцентує увагу В.О. Хмелінін. Так, автор відзначає, що «...на сьогоднішній день, у світі спостерігається негативна тенденція до зростання кількості летальних випадків причиною яких є саме використання неякісних природних ресурсів. Одним з найбільших видів природних ресурсів, які споживає людина, є водні природні ресурси» [218, с.13-14]. До головних факторів забруднення навколишнього природного середовища через водні ресурси автор відносить: а) неправильне функціонування каналізації; б) витікання забруднюючих речовин з ємностей та резервуарів, що заповнені відходами та залишками від діяльності підприємств» [218, с.84].

Втім, автор звужує проблему забруднення елементів екосистеми лише до водних ресурсів, що було предметом його дисертаційного дослідження. Разом з тим, дана проблема є дуже актуальною для елементів всього навколишнього природного середовища, зокрема, ліси, ґрунт, атмосферне повітря тощо.

Так, станом на 2010 р. Україна входить в число країн з найбільш високими абсолютними обсягами утворення та накопичення відходів, адже в країні спостерігається тенденція до росту відходів - 700-720 млн. т. щорічно, тобто рівень та обсяги відходів перевищують обсяги їх можливої переробки, утилізації, розміщення та інших процесів пов'язаних з поводженням з відходами. Наразі в Україні однією з найважливіших проблем в сфері екології є проблема поводження з відходами, тобто вчинення необхідних дій щоб не «потонути» в них. Сміттєзвалища займають в Україні більше 160 тис. га, і всі вони вщент заповнені - загальна маса накопичених відходів перевищує 36 млрд. т. І, на жаль, кожним роком цифри лише зростають. Домінуючу частку відходів становлять породи розкривні супутні, шлами збагачення корисних копалин,

металургійні шлаки, золошлакові відходи ТЕС, відходи вуглевидобутку та вуглезбагачення тощо.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [201], у 2012 р. в Україні утворилось близько 59 млн. м³ побутових відходів, що захоронюються на 6,7 тис. сміттєзвалищах і полігонах загальною площею понад 10 тис. га. При цьому послугами з вивезення відходів охоплено лише 76,0 % населення. Основна маса побутових відходів захоронюється на полігонах і звалищах, з яких 334 є вкрай перевантаженими, а 878 взагалі не відповідають нормам екологічної безпеки. Крім того, неналежним чином проводиться робота з паспортизації, рекультивації та санації сміттєзвалищ. Так, з 2715 сміттєзвалищ, що потребують паспортизації, у 2012 р. фактично паспортизовано лише 587. Через відсутність належної системи збирання твердих побутових відходів у приватному секторі щорічно утворюються близько 32 тис. стихійних звалищ, що займають площу понад 1 тис. га. Через брак належних умов для знешкодження та утилізації небезпечних відходів відбувається їх нагромадження на промислових територіях [40].

Слід констатувати, що на сьогоднішній день, в Україні не впроваджено технологій з утилізації більшості небезпечних відходів у відповідності до міжнародних стандартів за відсутності необхідної інфраструктури. Так, станом на кінець 2012 року в Україні утворено 450726,8 тис. т. відходів, з них: утилізовано, оброблено (перероблено) - 143453,5 тис. т.; видалено у спеціально відведених місцях та об'єктах - 289627,4 тис. т.; наявність на кінець року у спеціально відведених місцях чи об'єктах та на території підприємств Україна – 14910104,7 тис. т. [131]. Станом на 2013 р.: утворено (з урахуванням відходів, утворених у домогосподарствах) 448117,6 тис. т., утилізовано - 147177,9 тис. т., спалено - 918,7 тис. т., видалено - 288121,1 тис. т., загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації, у місцях видалення відходів (з урахуванням відходів, тимчасово розміщених у спеціально відведених місцях чи об'єктах) - 15167368,9 тис. т. Станом на 2014 р. (без урахування тимчасово

окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції): утворено (з урахуванням відходів, утворених у домогосподарствах) – 355000,4 тис. тонн, утилізовано – 109280,1 тис. т., спалено – 944,7 тис. т., видалено – 203698,0 тис. т., загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації, у місцях видалення відходів (з урахуванням відходів, тимчасово розміщених у спеціально відведених місцях чи об'єктах) – 12205388,8 тис. т. Станом на 2015 р. (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції): утворено (з урахуванням відходів, утворених у домогосподарствах) – 312267,6 тис. т., утилізовано – 92463,7 тис. т., спалено – 1134,7 тис. т., видалено – 152295,0 тис. т., загальний обсяг відходів, накопичених протягом експлуатації, у місцях видалення відходів (з урахуванням відходів, тимчасово розміщених у спеціально відведених місцях чи об'єктах) – 12505915,8 тис. т. [57]. Станом на 2016 р. за даними Мінрегіонбуду, торік в Україні (без урахування даних АР Крим та м. Севастополь) утворилось близько 10 млн. тон побутових відходів. Вони захоронювались на 6 тис. сміттєзвалищах і полігонах загальною площею понад 9 тис. га. При цьому перероблено та утилізовано лише 5,93% побутових відходів, з них: 2,73% спалено, а 3,2% – потрапило на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні заводи.

Таким чином, бачимо, що утворення відходів з кожним роком постійно зростає, при цьому, нажаль, збільшення їхньої кількості означає забруднення навколишнього природного середовища та окремих елементів екосистеми, зокрема.

На фінансування заходів із вирішення актуальних проблем поводження з небезпечними відходами з Резервного фонду Державного бюджету України, Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища упродовж 2010-2012 рр. було спрямовано понад 1,5 млрд. грн. [131].

Разом з тим, слід сказати, що ситуація поводження з відходами по всіх регіонах України розподілена не рівномірно. Так, наприклад, в Рівненській області офіційно зареєстровано 41 організоване звалище та 3 полігони для захоронення твердих побутових відходів, у яких накопичено побутових відходів – 5 млн. 36622,6 т. Площа земельних ділянок, зайнята під відходами, становить 374,1 га. Щороку лише в районних центрах Рівненщини на 17 сміттєзвалищах, які займають площу 103,9 га, накопичується близько 175 тис. т. твердих побутових відходів. На території Рівненської області при містах та селищах міського типу функціонує 24 організованих звалищ для накопичення твердих побутових відходів, з яких 13 експлуатується з порушеннями існуючих санітарних вимог, зокрема в Березнівському, Володимирецькому, Зарічненському, Гощанському Дубенському, Дубровицькому, Корецькому, Млинівському, Острозькому, Рокитнівському, Рівненському районах [109, с.47].

В той же час, слід відзначити, що поводження з відходами по областях в Україні (взявши за основу наведене співвідношення процесів) «утворення : утилізації : оброблення (перероблення) : видалення у спеціально відведені місця та об'єкти : наявність на кінець року у спеціально відведених місцях чи об'єктах та на території підприємств» в тис. т. статистично виглядає наступним чином: 1) Вінницька: 3132,6 : 855,6 : 554,2 : 27443,1; 2) Волинська: 733,8 : 56,3 : 429,5 : 15185,2; 3) Дніпропетровська: 291188,6 : 94763,3 : 197391,3 : 9548363,4; 4) Донецька: 56650,7 : 13187,8 : 37660,4 : 2887872,5; 5) Житомирська: 866,8 : 121,6 : 337,6 : 7166,0; 6) Закарпатська 561,9 : 7,1 : 273,6 : 1615,3; 7) Запорізька: 6120,9 : 1686,6 : 2481,4 : 154128,3; 8) Івано-Франківська: 1782,8 : 530,6 : 836,1 : 39773,4; 9) Київська: 3015,9 : 571,1 : 1736,8 : 40335,4; 10) Кіровоградська: 40091,2 : 18639,5 : 20848,7 : 270253,3; 11) Луганська: 16706,2 : 4998,5 : 14013,9 : 1470871,1; 12) Львівська: 3350,4 : 170,4 : 2542,7 : 189765,6; 13) Миколаївська: 2475,1 : 116,1 : 1837,2 : 44579,3; 14) Одеська: 1337,2 : 46,9 : 849,4 : 1353,4; 15) Полтавська: 6300,2 : 4481,9 : 856,1 : 24898,1; 16) Рівненська: 1281,4 : 168,3 : 326,6 : 27084,9; 17) Сумська: 1216,7 : 402,0 : 668,0 : 30054,1; 18) Тернопільська:

1001,3 : 203,7 : 42,7 : 323,3; 19) Харківська: 2417,5 : 320,6 : 1392,3 : 41248,7; 20) Херсонська: 485,6 : 74,6 : 94,9 : 539,3; 21) Хмельницька: 1471,1 : 526,4 : 294,1 : 7550,0; 22) Черкаська: 1895,4 : 957,8 : 136,2 : 4448,4; 23) Чернівецька: 550,6 : 117,7 : 182,0 : 2131,2; 24) Чернігівська: 740,6 : 103,1 : 460,9 : 9723,9; м. Київ : 1342,4 : 2,8 : 156,8 : 9931,3 [131].

Таким чином, як бачимо цифри, які наведені вище свідчать про наявність величезної частки відходів, які зосереджені в навколишньому природному середовищі і, що найголовніше їх частка має тенденцію до зростання. При цьому, аналіз кількісних показників утворення відходів дає можливість стверджувати, що відходи в великих розмірах зосереджуються саме в містах з розвинутою промисловістю (Дніпропетровська область, Харківська область, Полтавська область та ін.).

Виговська Г. П., Міщенко В. С. досліджуючи проблеми поводження з відходами та охорону навколишнього природного середовища відзначають, що до основних проблем у сфері поводження з відходами відносяться: 1) значні обсяги утворення відходів через сировинну орієнтацію економіки й переважання застарілих технологій основних виробництв; 2) прогресуючий характер накопичення відходів і посилення їх негативного впливу на довкілля і здоров'я людей; 3) нерозвиненість чи практична відсутність інфраструктури знешкодження та захоронення небезпечних відходів; 4) проблематичність виділення земель під розміщення побутових відходів; 5) недостатньо налагоджений облік відходів та моніторинг їх потоків, невизначеність щодо їх ідентифікування і класифікування; 6) повільне впровадження сучасних методів перероблення та утилізування відходів; 7) недосконалість законодавчої та нормативно-методичної бази щодо поводження з відходами; 8) відсутність механізму акумуляції коштів як на центральному, так і регіональному рівні для фінансування інфраструктури поводження з відходами; 9) недостатність дієвих економічних важелів залучення відходів у господарський обіг та відповідної державної підтримки; 10) відсутність мотивації щодо залучення у цю сферу приватного капіталу [42]. Тобто, автори зводять причини виникнення проблеми

поводження з відходами до чинників економічного, правового, організаційного та орієнтаційного характеру.

Узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що головними проблемами поведінки з відходами є:

1) через відсутність належних умов для знешкодження та утилізації небезпечних відходів відбувається їх нагромадження на промислових територіях, що створює реальну загрозу здоров'ю населення та довкіллю України і негативно впливає на потенціал збалансованого розвитку держави;

2) проблема ефективного поведінки з відходами є загальнодержавною, має системний характер і зумовлює нагальну необхідність вжиття комплексних заходів для її вирішення;

3) відсутність рішучої політичної волі та недостатній рівень фінансового забезпечення діяльності пов'язаної з поведінками з відходами;

4) орієнтація вирішення проблеми поведінки з відходами на європейські стандарти, що не відповідає потребам сучасного стану поведінки з відходами саме в Україні;

5) в Україні не впроваджено технологій з утилізації більшості небезпечних відходів у відповідності до міжнародних стандартів, у зв'язку з відсутністю необхідної інфраструктури;

6) створення сміттєспалювальних заводів та утилізація побутових та інших відходів на них;

7) відсутність ефективної системи поведінки зі зношеними шинами, резинотехнічними виробами та відходами резинотехнічного виробництва, відпрацьованими мастилами, елементами електричного та електронного обладнання, а також медичними відходами та відходами лікарських засобів, що не забезпечує захист населення і навколишнього середовища від їх шкідливого впливу;

8) відсутність системи роздільного збирання твердих побутових відходів і недосконалість економічних механізмів стимулювання використання відходів як вторинної сировини;

9) наявність декларативних норм, якими регулюються окремі питання поводження з відходами;

10) відсутність екологічної правосвідомості населення країни [14; 22].

Приймаючи до уваги зазначені проблеми поводження з відходами, можемо відзначити, що рушійними кроками до подолання даних проблем, на нашу думку, є:

1) закладення в правосвідомості населення важливої і гострої проблеми поводження з відходами, тобто висвітлення проблеми поводження з відходами через засоби масової інформації;

2) реалізація ефективної і, що найголовніше, необхідної інформаційної політики щодо просвіщення населення стосовно сучасного стану поводження з відходами, а також реалізація дієвої державної політики в сфері поводження з відходами;

3) гармонізація та модернізація нормативно-правової бази, якою урегульовані питання поводження з відходами, зокрема, необхідно прийняти Концепцію поводження з відходами (більшої уваги обґрунтованості та важливості пропозиція прийняття даного нормативно-правового акту нами буде здійснено нижче);

4) посилення контролю та нагляду за поводженням з відходами, починаючи від громадянина як одиниці суспільства до діяльності, а точніше відходів від діяльності підприємств. Так, наприклад, експерти відзначають, що у побутовому смітті частка батарейок незначна – менше пів-відсотка, проте 50% токсичних речовин, які утворюються у твердих побутових відходах, йдуть саме від батарейок. За даними Всеукраїнської екологічної ліги, одна відпрацьована «пальчикова» батарейка, потрапляючи до загальних відходів, забруднює 400 л води або 20 м² ґрунту. У лісовій зоні це територія, на якій ростуть три дерева, десятки рослин, живуть два кроти, один їжачок, кілька тисяч дощових черв'яків. Водночас, одна енергозберігаюча лампа містить від 3 до 5 мг ртуті. Якщо при пошкодженні лампи у повітря потрапить лише 1 мг ртуті, її концентрація становитиме 0,02 мг на кубічний метр повітря, що більш

аніж у 60 разів перевищує граничнодопустиму концентрацію. За підрахунками екологів, щорічно в Україні на полігони твердих побутових відходів потрапляє близько 500 кг ртуті, 160 кг кадмію, 260 т марганцевих сполук, 250 т натрієвих хлоридів [33];

5) впровадження роздільного збору твердих побутових відходів. Так, наприклад, на сьогоднішній день, в Україні полігони для захоронення твердих побутових відходів мають термін використання близько 30 років, нині вони заповнені в середньому на 90,0% або повністю вичерпали свій ресурс. Відсутні спеціалізовані полігони за видами відходів, що призводить до складування як промислових, так і побутових відходів без сортування на полігонах, переводячи їх в ранг екологічно небезпечних об'єктів;

6) створення підприємств по переробці відходів, при цьому, метою їх діяльності повинно стати 70-80% переробне виробництво, наприклад, відходи у вигляді використаних пластмасових пляшок, коробок, упаковок тощо, що в результаті своєї переробки можуть слугувати сировиною для виробництва подібної продукції або переробка макулатури чи паперового сміття, що може слугувати сировиною для виробництва картону тощо (наприклад, Іспанія, Німеччина, Японія). Створення підприємств по рециклінгу відходів матиме такі позитивні результати як: а) забезпечення переробки відходів, що спричинить зменшення їх кількісного показника; б) забезпечення циклічного процесу, тобто отримання максимальної користі від відходів у вигляді або сировини, або іншої готової продукції; в) зменшення засміченої території; г) охорона навколишнього природного середовища в цілому;

7) формування єдиної інформаційної системи щодо показників утворення та використання твердих побутових відходів;

8) забезпечення все сторонньої активізації процесів запровадження екологобезпечних інноваційних рішень.

Таким чином, на сьогоднішній день, в Україні гостро стоїть не вирішена проблема поводження з відходами, що в масштабному розмірі сприяє забрудненню всього навколишнього природного середовища. В даному

випадку можна вести мову про те, що неефективна діяльність щодо поводження з відходами спричиняє порушення екологічної безпеки країни в цілому.

Екологічна ситуація в Україні є кризовою, передкатастрофічною, в окремих її районах (Львівська область, Закарпаття та ін.) - катастрофічною. Однією з визначальних причин цього є нагромадження різних категорій та видів відходів, що в результаті загрожує екологічній безпеці держави. Наразі, сробуємо визначити значення поводження з відходами як важливого фактору при якому порушується екологічна безпека в країні.

Відсутність ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування і майже повна відсутність екологічної освіти у переважної більшості населення, призвело до деградації довкілля, забруднення поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, токсикації ґрунтів, нагромадження дуже великої кількості шкідливих і високотоксичних відходів виробництва, масштабного збільшення відходів, що спричинило до понад нормового розростання сміттєзвалищ і полігонів для сміття.

З даного приводу вважаємо доцільно навести думку доктора технічних наук, професора, директора Українського науково-дослідного інституту водогосподарсько-екологічних проблем А.В. Яцика, який стверджував, що «... враховуючи вкрай негативні фактори, що забруднюють навколишнє природне середовище необхідно зробити з цього висновок - це сигнал про екологічну безпеку. Зуміємо вірно його зрозуміти і відповідно зреагувати - врятуємо благодатну природу України, а з нею і себе; не зрозуміємо, або проігноруємо - нас разом природою жде деградація, вимирання» [237].

Саме тому, вважаємо, що проблему поводження з відходами потрібно вирішувати не самотійно окремими регіонами, при цьому, кожна область, точніше керівник області, не повинен дотримуватися принципу «моя хата скраю», а об'єднавши свої зусилля вирішувати дану проблему на загальнодержавному рівні. Звісно першочерговим є необхідність прийняття відповідного нормативного-правового акту – Концепції поводження з

відходами, адже проблема перенавантаження однієї області відходами в результаті спричинить проблему екологічної безпеки всього населення України, а якщо розглядати ситуацію з забрудненням, наприклад, водних ресурсів, атмосферного повітря, то можна говорити і про екологічне забруднення міжнародного рівня, причинами якого можуть стати неконтрольовані відходи на території України. В даному випадку мова йде про забруднення природних ресурсів країн-сусідів, наприклад, через водойми по Дніпру, Десні, Сіверському Дінцю, Дунаю.

Наразі розглянемо поняття «екологічної безпеки» та поводження з відходами як фактору порушення екологічної безпеки.

Під поняттям «екологічна безпека» Д.В. Зеркалов пропонує розуміти сукупність дій, станів і процесів, які прямо чи побічно призводять до життєво важливих збитків (або загрозам таких збитків), що наносяться природному середовищу, окремим людям і людству [78];

В Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» під екологічною безпекою законодавець пропонує розуміти такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної ситуації та виникнення небезпеки для здоров'я людей [176, ст.50].

О.П. Мягченко поняття «екологічна безпека» розуміє як стан, при якому не порушується екологічна комфортність життя, реалізується здатність протистояти загрозам життю, здоров'ю, всіх живих істот і, в першу чергу, людині, включаючи її благополуччя, права на безпечне середовище життя, джерела життєзабезпечення, природні ресурси [118].

В.А. Ліпкан зазначає, що екологічна безпека – це складова національної безпеки, процес управління системою національної безпеки, за якого державними а недержавними інституціями забезпечується екологічна рівновага і гарантується захист середовища проживання населення країни і біосфери в цілому, атмосфери, гідросфери, літосфери, космосфери, видового складу тваринного і рослинного світу, природних ресурсів, збереження здоров'я і

життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і прийдешніх поколінь [111].

Таким чином, вважаємо, що екологічна безпека, це в першу чергу, стан захищеності фізичної особи, об'єктів тваринного, рослинного світу, тобто всіх живих організмів, які є життєзалежними від стану елементів навколишнього природного середовища (повітря, вода, ліси, надра та ін.).

Отже, ***екологічна безпека*** – це сукупність правових, організаційних, економічних, технічних заходів, які реалізують суб'єкти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державні і недержавні організації, що спрямовані на забезпечення екологічного балансу на планеті і в різних регіонах країни нарівні, що дає можливість комфортного функціонування людини, об'єктів тваринного та рослинного світу [18].

В.Г. Петрук, М.О. Клименко, О.В. Мудрак визначають, що головними рисами екологічної безпеки є:

а) виявляється у локальних, регіональних і глобальних масштабах як екологічні лиха, кризи і катастрофи;

б) екологічна безпека передбачає розумне задоволення екопотреб будь-якої людини та суспільства загалом у всіх виявах життєдіяльності, гарантію проживання в екологічно чистому та сприятливому для життєдіяльності середовищі;

в) усі аспекти національної безпеки міцно пов'язані між собою, і розв'язання переважної більшості проблем екологічної безпеки можливе тільки в комплексі з іншими аспектами національної безпеки;

г) вона не може реалізовуватися лише в ім'я суб'єкта екосистеми (суспільства) на шкоду об'єкту (навколишньому середовищу);

д) її неможливо формувати через ущемлення екологічних прав інших груп населення як всередині екосистеми, так і поза нею;

е) має ґрунтуватися на фундаментальних еколого-соціальних та біосферних закономірностях, що мають комплексний характер і тісно пов'язані з різними сферами суспільного життя. Концепція екологічної безпеки має

органічно включати гуманістичні ідеали, дедалі ширше впроваджувати екогуманістичних принципів [133, с.4-5].

Писаренко В.Н та ін. зазначають, що складовими елементами екологічної безпеки є:

1) екологічно чиста продукція - матеріали або продукти (харчового, технічного призначення), що не містять у собі шкідливих домішок у концентраціях, небезпечних для природного середовища, тварин та рослин і здоров'я людей. Надходження шкідливих речовин у навколишнє середовище при цьому також має бути цілком виключене;

2) екологічно чисті ґрунти - це ті, які не містять шкідливих домішок у кількостях, що загрожують стану ґрунтової біоти і здоров'ю людини;

3) екологічно чисте виробництво - забезпечення такого рівня організації виробництва, при якому встановлюється відповідність екологічним вимогам, нормам і нормативам;

4) екологічна експертиза - комплексний аналіз технологій, матеріалів, устаткування, техніки, проєктів, планів, прогнозів та іншої документації, який проводять висококваліфіковані спеціалісти та експерти з метою визначення відповідності поданих матеріалів чинному законодавству, екологічним нормам [136].

В той же час, В.Н. Писаренко до основних пріоритетів охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відносить:

1) гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та навколишнього середовища;

2) зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків катастрофи Чорнобильської АЕС;

3) покращання екологічного стану басейну Дніпра та якості питної води;

4) покращання екологічного стану у містах та промислових центрах у всіх регіонах;

5) відновлення екологічного стану річок і боліт Поліського регіону;

6) запобігання забрудненню Чорного і Азовського морів;

7) екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті і в житлово-комунальному господарстві;

8) формування раціональної системи природокористування й адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки.

Водночас, якщо проаналізувати вплив вищезазначених елементів на екологічну безпеку і вплив на ці елементи відходів, то можна з впевненістю сказати, що на кожен з зазначених елементів впливає кількість та результати поводження з відходами. Так би мовити наявність відходів (вданому випадку маємо на увазі неконтрольовану їх кількість) апрорі виключає можливість екологічної стабільності в державі. Так, наприклад, станом на 2010 р. 57,0% небезпечних забруднюючих речовин припадає на шкідливі викиди в атмосферу, 40,0% - у поверхневі водойми, 3,0% - на небезпечні відходи, якими забруднюються земельні ресурси [155].

Також серйозною проблемою поводження з відходами як фактору екологічної безпеки є наявність великої кількості стихійних звалищ побутового сміття, які розташовані не на спеціально відведених сміттєзвалищах і полігонах, а на територіях населених пунктів, в тому числі в водоохоронних зонах.

Так, науковці Національного інституту стратегічних досліджень відзначають, що поряд з вичерпанням запасів невідновлюваних сировинних та енергетичних ресурсів зростає забруднення довкілля, особливо водних ресурсів та атмосферного повітря, зменшуються площі лісів і родючих земель, зникають окремі види рослин, тварин тощо. Зрештою це суттєво підриває природно-ресурсний потенціал розвитку держави, негативно впливає на добробут та здоров'я населення, а також генерує загрози національній безпеці держави. Водночас, відзначимо, що за результатами проведеного анкетування 45,0% респондентів звернули увагу на проблемі якості води в їхній місцевості.

В розвинутих країнах світу вирішення еколого-техногенних проблем є пріоритетом державної політики, про що свідчить дієве законодавство, яке жорстко регламентує захист об'єктів природного середовища, наявність комплексних природоохоронних програм, діяльність впливових політичних партій, громадських організацій, які борються за охорону навколишнього середовища на міжнародному та державних рівнях. Питання вирішення проблем у цій сфері знаходиться в центрі уваги провідних міжнародних організацій.

Загрозами національній безпеці України в екологічній сфері є значне антропогенне порушення життєзабезпечуючих систем і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків еколого-техногенного характеру, нераціональне використання природних ресурсів, що призводить до виснаження та погіршення їх якості, недосконала система утилізації екологічно небезпечних відходів. Крім того, науковцями відмічено, що в останні роки посилюється вплив глобальних змін клімату, які активізують небезпечні гідрометеорологічні, геологічні та інші негативні процеси (аномальні зливи, підтоплення земель, зсувоутворення, зміна сейсмічності тощо). Саме тому, звернуто увагу на необхідності розробки системи моніторингу відповідних індикаторів, що всебічно характеризують динаміку процесів в екологічній сфері. Наприклад, Комісією ООН зі сталого розвитку визначається рівень розвитку країн та виконання програм сталого розвитку, що розраховується за 96 показниками, 19 з яких характеризують стан навколишнього середовища.

Фахівці Єльського університету (США) визначають індекс якості довкілля (Environmental Performance Index), що характеризує ефективність державної політики щодо збереження екосистем. Цей показник розраховується з використанням 22 індикаторів, розподілених за десятьма категоріями, що характеризують як якість навколишнього середовища, так і життєздатність екосистем. За значенням цього показника у 2012 році Україна зайняла 102 позицію серед 132 країн світу, що підтверджує низький рівень дієвості державної політики в екологічній сфері.

Щороку у поверхневій водній об'єкти країни скидаються великі обсяги недостатньо очищених комунально-побутових і промислових стічних вод, що є наслідком значних обсягів таких відходів та неефективності систем очищення води. Забруднення води викликає деградацію річок, водосховищ, озерних систем і погіршення якості води та негативно впливає на здоров'я людей. У загальному обсязі водних ресурсів України приблизно 40 % формують прісні підземні води питної якості, які є стратегічним фактором безпеки питно-господарського водопостачання. Але суцільне забруднення ґрунтових вод, недосконалі технології будівництва та експлуатації свердловин на воду, затоплення численних шахт та кар'єрів призвели до формування локальних джерел забруднення водоносних горизонтів і загрози втрати суттєвої частини питних вод [236].

Екологічний стан навколишнього середовища та його здатність до відтворення природних ресурсів (водних, земельних, повітряних, біорізноманіття) значною мірою залежить від лісистості території. Нині загальна площа лісового фонду України складає 10,6 млн. гектарів, лісистість території становить близько 16 %, що не відповідає науково обґрунтованим нормативам (22-24 %). Ліси зазнають великої шкоди від інтенсивної їх експлуатації, гинуть від промислових викидів, внаслідок недбалого відведення земель під вирубки, для різноманітного будівництва. Санітарний стан лісів та їх водоохоронний потенціал погіршується в результаті старіння (середній вік деревостанів перевищує 50 років) за недостатнього рівня їх відновлення. Значні площі лісів щорічно потерпають від пожеж, основною причиною виникнення яких є людський фактор [236].

Серед екологічних проблем, що генерують загрози у сфері національної безпеки є процеси утворення значних обсягів відходів виробництва та споживання, недостатньо ефективний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації. Кожного року в Україні утворюється більше 400 млн. т відходів виробничого та побутового характеру, що забруднюють об'єкти природного середовища. Нині домінуючим методом перероблення відходів

залишається їх видалення у спеціально відведені місця чи об'єкти. Так у 2011 р. 61,9 % відходів від загального обсягу утворених було видалено у спеціально відведені місця чи об'єкти, 34,3 % – утилізовано, 0,2 % – спалено, 0,1 % – видалено у місця неорганізованого зберігання, а решта (3,5 %) – передано юридичним та фізичним особам у якості кормів для годівлі худоби, добрив, продано як сировина для виробництва. Результатом такого поводження з відходами є той факт, що на початку 2012 р. у спеціально відведених місцях чи об'єктах та на територіях підприємств країни було накопичено 14,4 млрд. т відходів, з яких 19,5 млн. т відходи I-III класів небезпеки, що створюють значні ризики для здоров'я населення і стану навколишнього середовища. Не слід забувати, що звалища побутових відходів, часто неорганізовані, становлять загрозу критичного екологічного забруднення для поверхневих водних об'єктів, приземного повітря та ґрунтів прилеглих територій.

Серед важливих причин посилення кризового екологічного стану в державі можна виокремити відсутність науково-обґрунтованих критеріїв оцінки екологічних загроз національній безпеці, а також недостатній рівень пріоритету державної екологічної політики за відсутності дієвого екологічного моніторингу [236].

Отже, відходи є негативним фактором, який впливає на кожен елемент навколишнього природного середовища. На сьогоднішній день, гостро постала проблема з їх керованістю, тобто можливістю своєчасного та ефективного поводження з ними. Нажаль, з кожним роком підвищується їх кількість, а шкода від несвоєчасного їх освоєння призводить до вкрай шкідливих наслідків як навколишньому природному середовищу в цілому, так і кожній особі зокрема, що в результаті ставить під загрозу екологічну безпеку в країні.

1.2. Поняття та зміст поводження з відходами

З розвитком науково-технічного прогресу сфери діяльності людини розширюються, збільшується вплив результатів її діяльності на навколишнє

природне середовище за рахунок оволодіння джерелами енергії, розвитком виробництва. Водночас, слід наголосити, помітно збільшилися й продовжують збільшуватися величезними темпами кінцеві продукти діяльності людини, тобто те, що людина відсортовує як «відходи», що нажаль, спричиняє викидання в навколишнє природне середовище в досить істотній кількості газоподібних, рідких і твердих забруднювачів.

Аналіз статистичних даних, які наведені в підрозділі 1.1. дисертаційного дослідження свідчить про те, що по обсягах нагромадження відходів та за обсягом щорічного утворення відходів у розрахунку на одного жителя Україна займає одне з перших місць у світі. Проблема покращення (очищення) навколишнього середовища нікого не залишає байдужим, і усвідомлення необхідності екологізації нашого життя й життя прийдешніх поколінь повинно стати пріоритетним напрямом державної політики. Саме тому, виникає необхідність в дослідженні змісту правової категорії «відходи», а також сутності діяльності, що пов'язана з поводженням з відходами, яка в свою чергу, створює можливості для охорони навколишнього природного середовища та відповідно його елементі.

Таким чином, розкриємо поняття «відходів», видів відходів та зміст поводження з відходами.

Б.О. Горлицький під поняттям «відходи» пропонує розуміти речовини, матеріали, устаткування і т.д., що при стихійних лихах або техногенних аваріях виявилися забрудненими токсичними компонентами в небезпечних концентраціях, що зробило їх непридатними і небезпечними для використання [52]. Разом з тим, на нашу думку, запропоноване визначення є занадто вузьким, адже, автор залишає поза увагою велику кількість видів відходів, які утворюються не лише при стихійних лихах або техногенних аваріях. В даному випадку маємо на увазі, побутові відходи, медичні відходи, промислові відходи тощо. Натомість запропоноване визначення, на нашу думку, дуже влучно визначає поняття «небезпечні відходи».

Досить цікаве визначення поняття «відходи» наводить Л.Я. Шубов, який відходами називає продукти, які утворені як побічні, безкорисні чи небажані в результаті виробничої та невиробничої діяльності людини і які підлягають утилізації, переробці чи захороненню [228]. Водночас з даним визначенням нам важко погодитися, адже, відходи не потрібно самостійно створювати, вони є невід’ємним елементом результату людської діяльності.

Н.О. Корнякова, визначає, що поняття «відходи» є полівидовим і може розглядатися на підставі різних підходів – з огляду на правові засади здійснення операцій з ними, фізичний стан і властивості, екологічні та економічні ознаки тощо. Чітке розуміння досліджуваного поняття може бути досягнуто шляхом дослідження усіх притаманних йому рис та їх суперечностей [104].

А.Д. Трусов і А.Н. Захаров акцентують увагу, що поняття «відходи» змінюється з впровадженням досягнень науково-технічного прогресу (прогресивних технологій, техніки тощо). Таких речовин, предметів і матеріалів, що в умовах НТП не можуть бути використані в якості вторинної сировини чи альтернативних видів палива стає сьогодні все менше [214]. На нашу думку, дане визначення більш характерне для визначення видів відходів.

Серед науковців екологічного права існує думка щодо ототожнення відходів зі вторинними матеріальними ресурсами (В.І. Кержаков, О.М. Дериколенко) [60]. Проте з даною точкою зору важко погодитися, адже далеко не всі відходи, можуть бути повторно залучені у виробничий процес. Втім, вважаємо, що максимальне залучення відходів до повторної їх переробки повинно стати пріоритетним завданням управління відходами, що як результат вплине на об’єм відходів, їх кількість та відповідно зменшить площі місць видалення відходів, що явно підвищить якість навколишнього природного середовища.

Так, особливу увагу на економічній та екологічній складовій відходів акцентує увагу В.В. Пікінер, який зазначає, що «...з економічної точки зору важливим є врахування напрямів подальшого використання відходів,

можливостей отримання майбутніх економічних вигід від їх використання або понесення витрат задля їх видалення, знешкодження тощо. Майбутні економічні вигоди можуть бути отримані підприємствами, на яких утворюються певні види відходів, внаслідок: – реалізації відходів іншим суб'єктам господарювання, які їх будуть використовувати як вторинну сировину або альтернативний вид палива; – використання відходів для власних потреб (за умови забезпечення належних технологічних умов); – державного стимулювання впровадження маловідходних та безвідходних технологій. Зниження масштабів утворення відходів на промислових підприємствах є важливим внутрішньогосподарським резервом підвищення економічної ефективності (зменшення витрат на зберігання і видалення відходів, на сплату обов'язкових платежів за їх утворення) і соціальної відповідальності їх діяльності (зменшення негативного впливу на стан навколишнього середовища) [138, с.420]. Автор під «відходами» пропонує розуміти будь-які речовини, матеріали та інші предмети, що утворились в результаті звичайної діяльності підприємства або надзвичайних подій, повністю або частково втратили свої споживчі властивості, не можуть бути використані на даному підприємстві в існуючих організаційно-технічних умовах і підлягають утилізації або видаленню з метою запобігання негативному впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей [138, с.422].

В свою чергу проф. Н.І. Пилипів вважає, що сутність досліджуваного поняття змінюється залежно від специфіки діяльності підприємства, на якому відходи утворюються [135, с. 202]. Останнє твердження містить дискусійні моменти, адже суть поняття «відходи» не повинна змінюватися, а в залежності від специфіки діяльності та особливостей технологічного процесу змінюється склад відходів виробництва підприємства тієї чи іншої галузі економіки [138, с.421]. Слід відзначити, що Н.І. Пилипів зводить визначення відходів лише до виробництва відходів, при цьому, дане визначення не охоплює інші види відходів, наприклад, тверді побутові відходи.

Таким чином, запропоновані авторами визначення «відходів» в більшій мірі окреслюють лише окремі види відходів (виробничі, небезпечні та ін.), при цьому, жодне з зазначених визначень не підходить під визначення досліджуваної категорії так, щоб воно було родовим, а вже потім визначати визначення видових категорій відходів. Саме тому, вважаємо, що наведені поняття слід визначати безпосередньо як «виробничі відходи» (Н.І. Пилипів, І.Я. Шубов), «небезпечні відходи» (Б.О. Горницький) тощо.

На міжнародному рівні в Директиві Ради 75/442/ЕЭС під відходами прийнято розуміти будь-яку речовину чи предмет, які перераховані в Додатку І, які власник викидає чи має намір викинути чи вони підлягають ліквідації [123].

Відповідно до норм українського законодавства відходи визначають як будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [148]. На нашу думку, дане визначення є найбільш вдалим, адже, охоплює всі його загальні ознаки.

Таким чином, законодавець поняття «відходи» наділяє такими ознаками як: 1) вказує на суб'єкта, який їх позбувається – суб'єкт-власник; 2) формами поводження з ними є утилізація чи видалення, при цьому, дані форми містять в собі інші операції, які вчиняються в сфері поводження з відходами; 3) відходами можуть бути: речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція, що повністю або частково втратили свої споживчі властивості.

Відповідно до Державного класифікатора відходів відходи – це 1) будь-які речовини та предмети, утворювані у процесі виробництва та життєдіяльності людини, внаслідок техногенних чи природних катастроф, що не мають свого подальшого призначення за місцем утворення і підлягають видаленню чи переробці з метою забезпечення захисту навколишнього середовища і здоров'я людей або з метою повторного їх залучення у

господарську діяльність як матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів, а також послуги, пов'язані з відходами; 2) відходи – будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [89].

Ми не випадково наводимо два визначення поняття відходів», які зазначені в даному акті. Так, в першому визначенні, на нашу думку, поняття відходів є дещо ширшим та включає в себе не лише визначальну (називну) складову що ж потрібно розуміти під відходами, але також і поводження з ними, і вказує на послуги, що можна надавати в сфері відходів. При цьому, в даному визначенні чітко названо способи утворення відходів: 1) результат процесу виробництва; 2) результат процесу життєдіяльності людини; 3) наслідок техногенних чи природних катастроф.

Зокрема, відповідно до Класифікатора відходів до відходів належать:

- залишки сировини, матеріалів, напівфабрикатів тощо, утворені під час виробництва продукції або виконання робіт, які втратили цілком або частково вихідні споживчі властивості (відходи виробництва);

- розкриті і супутні гірничі породи, що видобуваються у процесі розроблення родовищ корисних копалин;

- залишкові продукти збагачення та інших видів первинної обробки сировини (шлам, пил, відсіви тощо);

- новоутворені речовини та їх суміші, утворені в термічних, хімічних та інших процесах і які не є метою даного виробництва (шлак, зола, кубові залишки, інші тверді та пастоподібні утворення, а також рідини та аерозолі);

- залишкові продукти сільськогосподарського виробництва (у т. ч. тваринництва), лісівництва і лісозаготівель;

- бракована, некондиційна продукція усіх видів економічної діяльності або продукція, забруднена небезпечними речовинами і непридатна до використання;

- неідентифікована продукція, застосування (експлуатація) або вживання якої може спричинити непередбачені наслідки, у т. ч. мінеральні добрива, отрутохімікати, інші речовини;
- зіпсовані (пошкоджені) і неремонтоздатні чи відпрацьовані, фізично або морально зношені вироби та матеріали, які втратили свої споживчі властивості (відходи споживання);
- залишки продуктів харчування, побутових речей, пакувальних матеріалів тощо (побутові відходи);
- осади очисних промислових споруд, споруд комунальних та інших служб;
- залишки від медичного та ветеринарного обслуговування, медико-біологічної та хіміко-фармацевтичної промисловості, аптечної справи;
- залишкові продукти всіх інших видів діяльності підприємств, установ, організацій і населення;
- матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені чинними нормами, за умови, що використання них об'єктів та субстанцій не передбачається (радіоактивні відходи).

Наведені класифікаційні групи відходів дають можливість говорити про їх види залежно від природи їх походження; фізико-хімічних властивостей; сфери утворення; фізичного стану.

Згідно ДСТУ 2195-99 “Охорона природи. Поводження з відходами” відходами (відхід) визначено речовини, матеріали і предмети, які утворюються в процесі людської діяльності, не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їхній власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [131].

В Законі України «Про альтернативні види рідкого та газового палива» відходи визначено як шлаки та відходи промисловості, сільського господарства, комунально-побутових та інших підприємств, які можуть бути джерелом або сировиною для видобутку чи виробництва альтернативних видів палива [146].

В даному випадку, мова йде про виробничі відходи, при цьому, поза увагою залишаються відходи отримані в результаті повсякденної життєдіяльності людини (побутові відходи), неліквідна продукція та товари, які непридатні для споживання та використання, медичні відходи тощо. Разом з тим, запропоноване визначення відходів чітко виділяє таку якісну характеристику відходів як можливість бути використаними в якості вторинної сировини.

Наказом Держкоммістобудування «Про затвердження Методики обстеження й паспортизації гідротехнічних споруд» під відходами визначено непридатні для виробництва даної продукції види сировини, її залишки, що не вживаються, або речовини, які виникають в результаті технологічних процесів, які не підлягають утилізації у даному виробництві, однак вони є сировиною для інших виробництв [154]. З даного визначення відходи слід розглядати з позиції вторинного матеріалу, який придатний для повторного використання та відповідно виділення економічної прибуткової складової, тобто так би мовити заробляння грошей на відходах (виділення максимальної вигоди).

Категорія відходи наділена певними характеристиками, які характеризують її з позитивної і негативної сторони.

В.В. Пікінер зазначає, що характерними рисами облікового підходу до трактування поняття «відходів» є:

- створення відходів в результаті різних господарських процесів звичайної діяльності підприємств та внаслідок надзвичайних подій;
- врахування придатності чи непридатності їх подальшого використання при певних умовах організаційно-технічного забезпечення підприємства;
- зазначення правових аспектів поводження з відходами (законодавчі вимоги позбутися відходів, передати їх на утилізацію тощо);
- визнання відходів негативним фактором, що має суттєвий вплив на природне середовище, здоров'я і життя людей [138, с.422].

Підсумовуючи вище викладене, вважаємо, що характерними рисами відходів є:

по-перше, є чинник забруднення навколишнього природного середовища – продукти життєдіяльності людини, результати виробничої діяльності підприємств, які перебувають поза межами контрольованого середовища;

по-друге, є носієм альтернативного палива – слід розглядати як вторинний матеріал, вторинну сировину, при раціональному та правильному поводженні з яким виділяється корисна складова;

по-третє, категорія економічної вигоди, тобто їх продаж, стимулювання налагодження безвідходного або маловідходного виробництва (наприклад, виготовлення кісткового борошна для потреб сільського господарства, використовуючи відходи обвалування туш, кістки; виготовлення картону з макулатури; переробка полімерної сировини для виготовлення пластмасових труб тощо).

Отже, узагальнюючи вище викладені думки науковців можемо констатувати: 1) немає єдності в розумінні поняття «відходів»; 2) відходи є частиною будь-якої сфери діяльності людини; 3) відходи можуть бути використані як вторинна (повторна) сировина; 4) відходи наносять шкідливий вплив; 5) відходи потребують контрольованого поводження.

Таким чином, під **відходами** пропонуємо розуміти *результати діяльності людини та продукти діяльності інших живих організмів, виробничих підприємств, що фактично перебувають в непридатному для подальшого їх повноцінного використання стані та можуть бути використані лише в якості вторинної сировини в зв'язку з повною чи частковою втратою їх фізико-хімічних властивостей та якісних характеристик [16].*

Втім, якщо гіпотетично представити можливість утворення на території України достатньої кількості підприємств по переробці відходів, то з них можна фактично виділити «корисну» складову, яка може не шкодити навколишньому природному середовищу, а стати повноцінним продуктом переробки та пост виробництва відповідного роду продукції, що в свою чергу, буде слугувати як джерело енергії та втор сировини і дасть можливість отримати прибуток від відходів.

Законом України «Про відходи» виділено наступні види відходів:

1) небезпечні відходи - відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними;

2) побутові відходи - 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;

3) тверді відходи - залишки речовин, матеріалів, предметів, виробів, товарів, продукції, що не можуть у подальшому використовуватися за призначенням;

4) рідкі відходи - побутові відходи, що утворюються у будинку за відсутності централізованого водопостачання та каналізації і зберігаються у вигрібних ямах [148].

Класифікатор відходів ДК 005-96 виділяє наступні види відходів:

1) виробництва: продукції сільського господарства та мисливства; продукції лісового господарства та лісозаготівлі; харчових продуктів і напоїв; тютюнових виробів; текстилю; одягу та хутра; шкіри та шкіряних виробів; деревини та виробів з деревини та корку, виробів з соломи та інших матеріалів; целюлози паперу та паперових виробів; друкованої продукції та тиражування носіїв інформації з записом; коксу, продуктів нафто перероблення та палива ядерного; гумових виробів та пластмасу; продукції з нерудних мінералів; основних металів; виробів металевих збірних; машин та обладнання; машинок офісних та комп'ютерів; машин та апаратів електричних; обладнання та апаратури для радіо, телебачення і зв'язку; медичних приладів, оптичних, точних пристроїв вимірювання, годинників; автомобілів, причепів, напівпричепів; транспортного обладнання; промислових товарів; електричної енергії, газу, пари, гарячої води;

2) добування риби та продуктів рибальства інших;

- 3) видобування: вугілля кам'яного, лігніту (вугілля бурого), торфу; нафти сирої та газу природного; руд металевих; корисних копалин;
- 4) від надання послуг щодо видобування нафти та газу (крім розвідувальних послуг);
- 5) від добування, очищення та розподілу води;
- 6) будівельних робіт, знесення будівель, споруд;
- 7) утворені внаслідок техногенних катастроф (аварій), природних катастроф та явищ;
- 8) роздрібної торгівлі;
- 9) пов'язані з послугами транспорту;
- 10) діяльності установ громадського харчування, технічного обслуговування та ремонту приладів та інших виробів, комунальні та аналогічні неспецифічні промислові відходи;
- 11) від надання послуг з охорони здоров'я людей, ветеринарні та (чи) пов'язані з цим дослідних робіт;
- 12) вторинні від надання послуг зі збирання, видалення та оброблення відходів [89].

В.М. Савицький, В.К. Хільчевський, О.В. Чунарьов, М.В. Яцюк відзначають, що відповідно до сучасних вимог відходи виробництва і споживання класифікуються за подвійним принципом, а саме: групуванням відходів за однорідними виробничими технологічними процесами, тобто за галузевою структурою їх утворення, або віднесенням тих чи інших відходів до інтегрованих угруповань, коли вони є наскрізними (однорідними) для різних видів господарської діяльності, тобто за видовою структурою їх утворення. В останньому випадку до основних видів відходів відносять: 1) розкривні, шахтні та інші гірські породи; 2) відходи збагачення (сепарації) мінеральної сировини та палива; 3) відходи хімічно-металургійної переробки різних речовин; 4) відходи енергетики (золошлаки), відходи атомної енергетики (відпрацьовані паливні елементи, крап тощо); 5) відходи переробки сільськогосподарської сировини (жом, дефекат, меляса тощо); 6) відходи і лом чорних і кольорових

металів, машини, механізми, устаткування та їх комплектуючі, що відпрацювали свій термін експлуатації; 7) відходи особистого споживання (тверді побутові відходи, макулатура, ганчір'я, скло, пластмаса, харчові залишки тощо) [46].

Разом з тим, узагальненими результатами проведеного нами анкетування, на сьогоднішній день, видова складова відходів виглядає наступним чином: а) бумага – від 10 до 25%; б) побутові відходи – від 35 до 45%; в) дерево – від 2 до 6%; г) метал – від 1 до 3%; д) текстиль – від 2 до 5%; е) шкіра, резина – від 1 до 2%; є) скло – від 2 до 4%; ж) пластмаса – від 10 до 14%; інше – від 10 до 18%.

За класами небезпеки відходи поділяються на: I-й клас – надзвичайно небезпечні; II-й клас – високонебезпечні; III-й клас – небезпечні; IV-й клас – помірно небезпечні токсичні відходи [148; 46]. В основу зазначеної класифікації покладені різноманітні критерії – фізичний стан, фізико-хімічні властивості, мікробіологічне та санітарно-бактеріологічне середовище, які характеризують вміст і реальний ступінь небезпеки для живих організмів конкретних хімічних речовин, наявність та характер бактеріальних спільнот, інші шкідливі властивості відходів, що можуть призвести до того чи іншого рівня забруднення ними різних об'єктів довкілля, з якими вони безпосередньо чи опосередковано контактують.

Н.І. Абрамкін виділяє наступні види відходів. Перша група так звані «міські відходи». Науковець до даної групи відходів відносить: а) побутові відходи громадян; б) побутові відходи адміністративних та громадських установ; в) відходи підприємств громадського харчування та ринків; г) відходи місць загального користування; д) відходи лікувальних та санітарно-епідеміологічних установ; е) промислові відходи [1, с.4]. Друга група – промислові відходи, які в свою чергу поділяються на: відходи виробництва (залишки сировини, матеріалів і полу фабрикатів, які утворилися при виробництві продукції, які повністю чи частково втратили свої виробничі властивості, а також продукти фізико-хімічних чи механічної переробки сировини виробництво яких не є ціллю підприємства) і відходи використання

(вироби, комплектуючі деталі і матеріали, які з тих чи інших причин непридатні для їх подальшого використання) [1, с.5].

Залежно від форм відходи запропоновано поділяти на: 1) гальваношлаки і осадки, відходи реагентів і хімреактивів, кислі і щілочні відходи хімічних виробництв, речовини неорганічного характеру; 2) осадки стічних вод (каналізація, водопроводні і нафтовміщуючі осадки, які утворюються на локальних і очисних спорудах виробничих зон); 3) нафто відходи і нафто шлаки, легкозаймисті речовини, мастильні охолоджуючі речовини, кубові осадки, відходи лакофарбової промисловості; 4) відходи пластмас, полімерів, синтетичні волокна, неткані матеріали; 5) відходи резини технічних виробів, вулканізаторів; 6) дерев'яні відходи; 7) відходи браги; 8) відходи чорних і кольорових металів, легіровані сплави, шлаки, зола, пиль (крім металевої); 9) відходи харчової, м'ясо-молочної та інших галузей промисловості; 10) відходи легкої промисловості; 11) відходи будівельної індустрії [1, с.6].

Таким чином, вважаємо, що окрім законодавчо визначеної класифікації відходів їх можна поділити наступним чином:

I. Залежно від середовища утворення: а) комунально-побутові; б) виробничі; в) природні.

II. Залежно від походження: а) штучні; б) органічні.

III. Залежно від сфери діяльності: а) побутові; б) будівельні; в) транспортні; г) медичні; д) паливно-мастильні; е) лакофарбові; є) сільськогосподарські.

IV. Залежно від стану: а) тверді; б) газоподібні; в) рідкі.

V. Залежно від способу ліквідації: а) утилізовані; б) видалені.

VI. Залежно від часу самостійного розпаду: а) до 50 років; б) від 50 до 500 років; в) понад 500 років [21].

У зв'язку з ростом кількості відходів, розширенням спектру їх утворення, а особливо з вкрай негативним впливом якісно-кількісних показників відходів на навколишнє природне середовище особливо гостро постає проблема ефективного та раціонального поводження з відходами, тобто вчинення певних

дій, 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 [148].

Проблема поводження з відходами є багаторівневою, адже, її вирішенням займаються на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Водночас, до вирішення даної проблеми залучаються не лише публічна адміністрація, але і суб'єкти-власники відходів та суб'єкти господарювання у сфері поводження з відходами, а також громадськість. Так, відповідно до Класифікатора видів економічної діяльності Секція «Е» поводження з відходами є видом економічної діяльності, а саме: п.38 «Збирання, оброблення й видалення відходів; відновлення матеріалів» та п.39 «Інша діяльність щодо поводження з відходами» (очищення ґрунтів і ґрунтових вод у місцях їх забруднення, як на місці робіт, так і за їх межами, з використанням, наприклад, механічних, хімічних або біологічних методів; очищення промислових установок або центрів, у т.ч. ядерних установок і ділянок; знезаражування та очищення поверхневих вод після випадкових забруднень, наприклад, збирання забруднювачів або використання відповідних хімікатів; очищення розливів нафти та інших забруднень на ґрунті, поверхневих водах, в океані та на морі, у т.ч. у прибережній зоні; пом'якшення дії азбесту, свинцевих білил та інших токсичних матеріалів; інші спеціалізовані заходи щодо охорони навколишнього середовища; роботи з розмінування та подібні роботи, наприклад, підривання вибухових речовин.

Згідно ст.1 Закону [148**Ошибка! Закладка не определена.**] поводження з відходами - це дії, 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.

Таким чином, процедура поводження з відходами в Україні включає в себе вчинення наступних дій: а) запобігання утворенню відходів; б) збирання

відходів; в) перевезення відходів; г) сортування відходів; д) зберігання відходів; е) оброблення відходів; є) перероблення відходів; ж) утилізація відходів; з) видалення відходів; и) знешкодження відходів; і) захоронення відходів; к) контроль за вище названими операціями; л) нагляд за місцями видалення відходів.

Розглянемо зміст та особливості зазначених дій.

Запобігання утворенню відходів. Термін «запобігання утворенню відходів» означає здійснення комплексу заходів, які втілені до того, як речовина, матеріал або продукт перетворюється на сміття, завдяки яким знижується: кількість відходів, включно з повторним використанням продуктів або продовження терміну використання продуктів; небажаний вплив утворених відходів на навколишнє середовище та здоров'я людини; або вміст шкідливих речовин в матеріалах та продуктах.

Запобігання утворенню відходів є кращим за їх генерування з двох точок зору. По-перше, якщо відходи не утворюються, вони не можуть забруднювати навколишнє середовище. По-друге, власнику відходів не треба сплачувати за їх утилізацію. Останній довід, як здається, представлятиме непереборний аргумент для бізнесу попереджувати утворення відходів. Втім повільне втілення запобіжних заходів, попри те, що їх переваги доведені та відомі, демонструє, що запобігання є, скоріше, соціально-економічною та психологічною проблемою, а не технічною.

Статтею 31 Закону України «Про відходи» визначено заходи, які повинні здійснювати органи публічної адміністрації з метою запобігання або зменшення обсягів утворення відходів. До їх числа належать:

а) розроблення та впровадження науково обґрунтованих нормативів утворення відходів на одиницю продукції (сировини та енергії), виконання робіт і надання послуг, що регламентують їх кількісний та якісний склад, відповідно до передових технологічних досягнень;

б) періодичний перегляд встановлених нормативів утворення відходів, спрямований на зменшення їх обсягів, з урахуванням передового вітчизняного і зарубіжного досвіду та економічних можливостей;

в) розроблення та впровадження системи поводження з пакувальними матеріалами і тарою; системи збирання, видалення, знешкодження та утилізації відпрацьованих мастил (олив); системи збирання, заготівлі та утилізації зношених шин, резинотехнічних виробів та відходів резинотехнічного виробництва; системи заготівлі та утилізації непридатних до використання транспортних засобів; системи збирання та утилізації електричного та електронного обладнання; системи збирання, видалення, знешкодження, утилізації відходів, що утворюються у процесі медичного обслуговування, ветеринарної практики, пов'язаних з ними дослідних робіт;

г) розроблення загальних вимог щодо поводження з побутовими відходами;

д) розроблення системи інформаційного, науково-методичного забезпечення виробників відходів відомостями про технологічні та інші можливості зменшення обсягів утворення та утилізації відходів.

Таким чином, можемо стверджувати, що заходи, які спрямовані на запобігання утворенню відходів є заходами превентивного характеру, які спрямовані в більшій мірі на заповнення інформаційного простору щодо підвищення рівня екологічної освіченості населення.

О. В. Горобець відзначає, що з метою зменшення обсягів утворення відходів необхідно застосовувати: - нормативи – граничні показники утворення відходів у технологічних процесах; питомі показники утворення відходів, використання та втрат сировини у технологічних процесах (на одиницю продукції, сировини та енергії, виконання робіт і надання послуг); - стандарти – поняття та терміни, що використовуються у сфері поводження з відходами; вимоги до класифікації відходів та їх паспортизації; способи визначення складу відходів та їх небезпеки; методи контролю за станом накопичувачів; вимоги

щодо безпечного поводження з відходами та щодо відходів як вторинної сировини; - ліміти – на утворення та розміщення відходів [53, с.4-5].

Варто відзначити, що наявність лімітів, нормативів, стандартів створює правозахисне поле для контролю за кількісними показниками відходів, які утворюються в процесі певної людської діяльності. Разом з тим, наявність правової підстави створює юридичний обов'язок суб'єкта нести відповідальність за порушення встановлених нормативів, стандартів, лімітів, що в свою чергу, слугує фактором запобігання виникненню «неконтрольованих» відходів.

Використання законодавчо визначених запобіжних заходів не можливо без розвитку екологічної освіти, навіть можна сказати просвіти. Аудиторією такої діяльності повинні стати: пересічні громадяни, власники підприємств, суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами, органи публічної адміністрації всіх рівнів.

Саме тому, вважаємо, що реалізація інформаційно-пропагандистської політики щодо поводження з відходами можлива шляхом розміщення та поширення інформаційних повідомлень стосовно способів запобігання утворенню відходів та зменшення їх обсягів; впливу на довкілля і здоров'я людей найбільш поширених методів поводження з відходами (поховання на звалищі та спалювання); переваг роздільного збирання твердих побутових відходів; способів поводження з окремими видами відходів (органічними, небезпечними, будівельними тощо); існуючі технології заміни токсичних речовин, що використовуються у виробничому процесі, на нешкідливі; маловідходних технологій у різних галузях виробництва; екологічно безпечних технологій переробки та утилізації різних видів виробничих відходів; екологічно безпечних та економічно ефективних технологій виробництва продукції з використанням вторинної сировини; екологічно безпечних технологій збирання, транспортування, сортування, переробки, утилізації, знешкодження різних видів побутових та виробничих відходів тощо.

До речі, з числа опитаних нами респондентів лише 34% відзначили, що в повсякденному своєму житті спостерігали меседжи у вигляді листівок, плакатів, буклетів тощо стосовно шкідливого впливу відходів на навколишнє природне середовище; 11% відзначили, що самостійно приймають участь у просвітницьких заходах спрямованих на боротьбі з відходами та охороною навколишнього природного середовища; 5% відзначили, що приймали участь в «суботниках», які організовувалися місцевими органами публічної адміністрації; 8% відзначили, що на підприємствах, в установах та організаціях, де вони працюють адміністрація мінімум раз в рік влаштовує акції на тематику «збір відходів» як на своїй території, так і на території парків.

Наступними операціями поводження з відходами є **збирання відходів**, тобто діяльність, яка пов'язана з вилученням відходів протягом певного часу з місць їх утворення, перебування для забезпечення здійснення подальших операцій щодо поводження з відходами та **вивезення (транспортування) відходів**.

Законом України «Про відходи» визначено, що збирання відходів - діяльність, пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою подальшої утилізації чи видалення.

Планово-регулярна система збору та вивозу відходів включає збір і вивіз відходів з місць (майданчиків) їх збору на об'єкти розміщення відходів у терміни згідно з санітарними правилами. Збір твердих відходів проводиться: - в контейнери для відходів, встановлені на обладнаних контейнерних майданчиках; - в спеціальних контейнерах або на майданчиках для великогабаритних відходів; - в урни для сміття, тип яких узгоджується з відділом архітектури та містобудування місцевої державної адміністрації. Збір рідких побутових відходів проводиться: - у вигребні надвірні туалети; - в біотуалети.

Збір і вивіз відходів проводиться з дотриманням санітарних норм і правил щодо планово-регулярної системи відповідно до схем, розроблених

спеціалізованими організаціями за погодженням з власниками місць (майданчиків) збору відходів, на території яких розташовані місця (майданчики) для збору відходів; суб'єктами власниками чи суб'єктами виробниками відходів, а також уповноваженими суб'єктами місцевих органів публічної адміністрації.

Вивезення відходів здійснюється спеціальним транспортом відповідно до вищезгаданих схем збору та вивезення відходів. Збір відходів здійснюють юридичні особи та індивідуальні підприємці - виробники відходів, а також організації по експлуатації житлового фонду, товариства власників житла.

Для організації збору власних відходів виробники відходів на основі інвентаризації відходів та встановлених лімітів на їх розміщення зобов'язані: - для обліку руху потоків відходів зареєструватися, оформити і погодити паспорт інвентаризації відходів в місцевій державній адміністрації; - призначити відповідальних посадових осіб в області збору та вивезення відходів; - провести навчання персоналу правилам збору і розподілу відходів; - погоджувати в установленому порядку розташування і пристрої власних майданчиків для збору відходів; - по можливості організувати збір відходів, включаючи роздільний збір матеріалів, придатний для вторинного використання, їх тимчасове зберігання на власному або орендованому для цих цілей майданчиків; - при зборі відходів на майданчиках організації, що займається експлуатацією житлового фонду, укласти з цією організацією договір на надання послуг з утримання місць збору та тимчасового зберігання відходів. При наявності філій потрібно укласти договір щодо кожного з них; - організувати вивіз відходів власних сил у відповідності з встановленим порядком або укласти договір на їх вивезення зі спеціалізованою організацією; - при наявності філій дані заходи здійснюються по кожному з них; - скидання відходів підприємств, організації, установи будь-якої з форм власності та індивідуальні підприємці в контейнерах, які встановлені для обслуговування населення без договору зі спеціалізованою організацією, яка вивозить відходи з цих місць накопичення, заборонені.

Організації по експлуатації житлового фонду, товариства власників житла зобов'язані: - здійснювати ремонт, реконструкцію, належне утримання збірників відходів, контейнерів, майданчиків для збору та тимчасового зберігання твердих побутових відходів, включаючи майданчики для збору великогабаритних відходів, підходів і під'їздів до місць збору відходів; - організувати збір і вивіз відходів (з закріплених житлових масивів); - проводити просвітницьку та організаційну роботу з населенням, орендарями і власниками нежитлових приміщень, спрямовану на підтримку в належному стані прибудинкових територій; - місця складування відходів на території домоволодінь встановлюються обслуговують житлово-експлуатаційні організації; - сміттєзбірники всіх типів повинні встановлюватися на бетонованій або асфальтованому майданчику згідно з нормативними вимогами.

Збір відходів на території комплексів об'єктів дрібнороздрібної торгівлі (ринки (міні-ринки), торгові комплекси) проводиться в контейнери. Конструкція контейнера повинна виключати можливість розносу відходів вітром. На території комплексів об'єктів дрібнороздрібної торгівлі виділяються спеціальні зони (площадки) для розміщення контейнерів. Організація збору та вивезення відходів з території загального користування міського поселення проводиться відповідно до актів місцевих органів виконавчої влади.

Після здійснення операцій по збору відходів необхідно здійснювати їх транспортування на спеціально створені місця для видалення відходів або їх використання в якості вторинної сировини. Так, транспортування відходів може здійснюватися: а) шляхом укладення договору з суб'єктами-господарювання в сфері поводження з відходами на предмет вивезення відходів; б) шляхом укладання договору з експлуатуючою організацією щодо утримання будинку та прибудинкової території, які потім з метою виконання своїх обов'язків укладають договір з відповідним суб'єктом господарювання, який здійснює вивіз відходів; в) вивезення відходів належить до компетенції місцевих органів публічної адміністрації. Тобто, в даному випадку маємо на увазі, що операції

щодо транспортування відходів здійснюється в більшості випадків шляхом залучення посередника – виконавця, який за плату організовує вивіз відходів.

Так, наприклад, в ЄС існують також спеціальні нормативні акти, що регулюють питання транспортування відходів: *Директива ЄС 78/319 та Постанова ради Європи № 259/93* про нагляд і контроль за переміщенням відходів у межах Європейської спільноти, а також за їх увезенням і вивезенням з території ЄС. Так, для організації і здійснення внутрішніх перевезень відходів у межах однієї держави всі країни ЄС зобов'язані забезпечити розробку і впровадження системи нагляду і контролю, яка має бути складовою частиною єдиної системи, що існує в ЄС.

Особливим видом операцій поводження з відходами, яка на нашу думку, є екологічно важливою та економічно вигідною є сортування відходів. Разом з тим, слід відмітити, що з змісту законодавчо закріпленого визначення поняття «збір відходів» виходить, що операція з розділення відходів по видам або групам, тобто сортування належить до даної операції. Втім, на нашу думку, операції сортування відходів є самостійною операцією в діяльності, яка пов'язана з поводженням з відходами з наступних підстав.

Сортування відходів, тобто налагодження збирання побутових відходів за окремими компонентами, включаючи сортування побутових відходів, з метою подальшого перероблення та утилізації.

Нажаль, слід констатувати, що будь-яка сфера життєдіяльності людини, на сьогодні, представити позитивні результати того, яким чином здійснюється сортування відходів. На проблемі стихійного без перебірного сортуванні відходів в Україні наголосив засновник і керівник американської компанії TerraCycle, яка займається переробкою відходів в 24 країнах світу, Том Сакі, який відзначив, що збираючи все в одну корзину втрачається близько 30% ресурсоцінних відходів [76].

Його голландський колега Г. Хьюсман зазначив, що в Європейському Союзі діє рамкова директива по відходам 2008 року, згідно якої країни поступово збільшують питому вагу відходів, що йдуть на переробку. Всі країни

в ЄС хочуть знизити кількість відходів. Г. Хьюсманом відзначено, що у Голландії близько 82% використаних матеріалів переробляється. У країні діють організації розширеної відповідальності виробників, які створені і фінансуються самими виробниками. А збором займаються муніципалітети, які отримують від 29 до 84 євро за тону залежно від видів роздільно зібраних відходів упаковки від організації розширеної відповідальності. Г. Хьюсман зазначив, що роздільний збір відходів стимулює відповідальність, а місто отримує свою вигоду у вигляді зниження обсягів відходів, тому Україні слід перейняти досвід європейських країн [76].

Отже, сортування відходів є самостійною операцією в діяльності поводження з відходами, тому що:

1) сортування є самостійною діяльністю, яку можуть здійснювати як власники відходів, так і безпосередньо громадяни самостійно. При цьому, суб'єкти збирання відходів забезпечують наявність відповідного інвентарю (контейнери для сміття тощо). В даному випадку, слід говорити про укладення відповідних договорів щодо вивезення відходів (в більшій мірі стосується побутових відходів).

2) сортування відходів передбачає можливість їх використання як вторинну сировину, що приносить прибуток та зменшує об'єм місць видалення відходів, зменшує шкідливий вплив на навколишнє природне середовище.

3) ч.1 ст.1 Закону [148] визначено, що збір та сортування відходів є окремими операціями поводження з відходами.

Таким чином, вважаємо, що діяльність з сортування відходів є самостійною операцією щодо поводження з відходами та її слід розглядати окремо від збору, що може здійснюватися і без сортування, а сортування є наступною операцією, що передбачає необхідність його розподілення по групам, залежно від фізико-хімічних властивостей.

Досліджуючи питання збору, сортування та транспортування відходів, на нашу думку, слушним буде зазначити приклади з міжнародної практики щодо даної сфери діяльності. В розвинутих країнах світу (Німеччина, Фінляндія,

Швеція, Португалія) навіть в тих випадках, коли муніципалітети здатні забезпечити 100% послуги зі збирання, сортування та транспортування відходів з метою фінансового, а також інституційного та організаційного розвантаження своїх органів для вирішення проблем поводження з відходами в їх районах можуть залучати інститут державно-приватного партнерства. Реальна мета будь-якої ініціативи державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами полягає в тому, що сектор повинен знайти таку систему, в якій всі партнери отримують користь.

У розвинених країнах (Нідерланди, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія) в сфері поводження з відходами, як правило, діє концепція повного відшкодування витрат, які затрачаються на збирання та транспортування відходів. Механізм відшкодування полягає в наданні податкових пільг відповідним суб'єктам. Є податки управління відходами, які в цілому засновані на кількості відходів, що видаляються виробниками. Розмір податкових пільг залежить від обсягу видалених відходів. За участю приватного сектора державні органи здійснюють контроль і нагляд.

Наступними операціями поводження з відходами є знешкодження та захоронення. Так, в Законі України «Про відходи» визначено зміст даних понять: *знешкодження відходів* - зменшення чи усунення небезпечності відходів шляхом механічного, фізико-хімічного чи біологічного оброблення; *захоронення відходів* - остаточне розміщення відходів при їх видаленні у спеціально відведених місцях чи на об'єктах таким чином, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів [148, Ст.1].

Основними способами знешкодження відходів є: дроблення і подрібнення, класифікація і сортування, збагачення у важких середовищах, відсадження, магнітна та електрична сепарація, сушка і грануляція, термохімічний випал, екстракція та ін.

Зазначені способи знешкодження відходів реалізуються шляхом механічного оброблення, фізико-хімічного оброблення, біологічного оброблення.

Інтенсивність та ефективність більшості хімічних і біохімічних процесів зростає зі зменшенням розмірів шматків перероблюваних матеріалів. У зв'язку з цим технологічним операціям переробки відходів зазвичай передують операції зменшення розмірів їх шматків.

Для тих промислових відходів, утилізація яких не пов'язана з необхідністю проведення фазових перетворень або впливу хімічних реагентів, але які не можуть бути використані безпосередньо, застосовують два види механічної обробки: подрібнення і компактування (пресування). Це в рівній мірі відноситься до відходів як органічного, так і неорганічного походження. Після подрібнення, за яким може слідувати фракціонування, відходи перетворюються в продукти, готові для подальшого використання.

Подрібненням називається процес багаторазового руйнування твердого тіла під дією зовнішніх навантажень, що перевищують сили молекулярного притягання в подрібненому вигляді. Процес подрібнення супроводжується багаторазовим збільшенням питомої поверхні подрібнюваного матеріалу, що дозволяє різко інтенсифікувати хімічні і масообмінні процеси, швидкість яких визначається площею міжфазної взаємодії. Основними способами подрібнення є удар, розчавлювання, стирання, розкочування, різання.

Механічне пресування і компостування твердих відходів (промислових і побутових, органічних і неорганічних) - один з основних методів зменшення їх обсягу з метою більш раціонального використання автомобільного і залізничного транспорту, що перевозить відходи до місць їх утилізації та складування.

Фізико-хімічне оброблення відходів здійснюється шляхом використання процесів розчинення, екстрагування (вилуговування) і кристалізації перероблюваних матеріалів. При фізичному розчиненні вихідне тверда речовина може бути знову отримано кристалізацією з розчину. Хімічне

розчинення являє собою гетерогенну хімічну реакцію, продукти якої розчиняються в рідкому обсязі.

Екстрагування - менш інтенсивний процес порівняно з розчиненням. Механізм екстрагування твердого речовини відрізняється більшою складністю і включає в себе три стадії: проникнення екстрагента в пористу структуру твердого тіла; розчинення цільового компонента в екстрагентів; дифузія розчиненого компонента в основну масу рідини [209].

Хімічна обробка полягає у використанні хімічних реакцій для трансформації різних видів небезпечних відходів на менш небезпечні речовини. Хімічна обробка може бути корисною для сприяння утилізації ресурсів з небезпечних речовин, а також, оскільки вона може застосовуватись для отримання корисних супутніх продуктів та стоків, не шкідливих для навколишнього середовища, хімічна обробка є набагато кращим методом поводження з відходами, ніж вивезення до сховища для відходів. Типові процеси хімічної обробки включають окислення / відновлення, нейтралізацію, тощо, вони застосовуються для зменшення об'єму відходів або перетворення відходів у менш шкідливу форму.

Фізична обробка полягає у різноманітних технологіях розподілу, наприклад, просіювання, осаджування, фільтрація, сорбція, тощо. В усіх випадках необхідності обробки рідких та твердих відходів в першу чергу слід розглядати можливість застосування технологій фізичного розподілу, оскільки вони є економічно доцільнішими та простішими. Ці процеси полягають в розподілі суспендованої речовини на водної фази, та залежать, головним чином, від якості та характеру суспендованих твердих речовини в порівнянні з такими рідкої фази. Як правило, фізична обробка застосовується в комбінації з іншими методиками обробки, чим забезпечується оптимізація знищення відходів [209].

Наступною операцією поводження з відходами є **захоронення**, тобто видалення відходів.

Кожний об'єкт видалення відходів або тимчасового зберігання відходів повинен мати паспорт. Паспорт містить інформацію про назву та код відходів, їх кількісний та якісний склад, походження та характеристики, відомості про методи контролю та безпечну експлуатацію. Власник місця розробляє паспорт згідно з інструкцією. Інструкції зі змісту та підготовки паспортів для місць видалення відходів затверджені наказом Міністерства охорони природного навколишнього середовища та ядерної безпеки України № 12 від 14.01.1999 (із поправками 2016 року) [152]. Порядок ведення Реєстру місць видалення відходів, затверджений Постановою Кабінету міністрів України (№ 1216 від 08.03.1998, з поправками 2002 і 2013 років) [168].

До операцій з видалення відходів належать: поховання в землі чи скидання на землю (наприклад на звалище тощо); обробка ґрунту (наприклад біохімічний розклад рідких чи мулових відходів у ґрунті тощо); закачування на глибину (наприклад, вприскування відходів відповідної консистенції у свердловини, соляні куполи природних резервуарів тощо); скидання у поверхневі водойми (наприклад, скидання рідких або мулистих відходів у котловани, ставки чи відстійні басейни тощо); скидання на спеціально обладнані звалища (наприклад, скидання в окремі відсіки з прокладкою і поверхневим покриттям, які ізолюють їх один від одного і від навколишнього середовища, тощо); скидання у водойми, крім морів/океанів; скидання у моря/океани, в тому числі поховання на морському дні; біологічна обробка, яка призводить до утворення кінцевих сполук чи сумішей, які потім видаляються будь-яким способом; фізико-хімічна обробка, яка призводить до утворення кінцевих сполук чи сумішей, які потім видаляються будь-яким способом, зазначеним у розділі А (наприклад, випарювання, сушіння, прожарювання, нейтралізація, осаджування тощо); спалювання на суші; спалювання в морі; постійне зберігання (наприклад, у спеціальних контейнерах у шахті тощо); змішування чи перемішування до початку будь-якої з зазначених операцій; переупаковка до початку будь-якої з операцій; зберігання [168].

Окрім вище розкритих операцій в сфері поводження з відходами, які визначені в Законі України «Про відходи» існують і інші операції, які можна вчиняти в досліджуваній сфері з метою захисту навколишнього природного середовища та мінімізації негативного впливу на нього.

Реалізація вищезазначених способів з видалення відходів, в більшості випадків, спричиняє негативний вплив на елементи навколишнього природного середовища: атмосферне повітря, ґрунти, водні ресурси, об'єкти тваринного і рослинного світу. Навіть здійснення операцій з спалювання відходів потребує наявності спеціальних очисних споруд. Застосування даних дій потребує впровадження системи економічних, виробничих, технічних заходів, а також залучення спеціального кадрового резерву, що перш за все, не можливо без участі держави. В той же час, коли мова йде про операції поводження з відходами, то потрібно враховувати особливості функціонування даної сфери діяльності та відповідно особливості виду відходів.

Так, наприклад, Законом України «Про поводження з радіоактивними відходами» [177] визначено такі види операцій, які не визначені в Законі України «Про відходи» як:

1) *імобілізація* радіоактивних відходів - переведення радіоактивних відходів в іншу форму шляхом ствердіння, включення в будь-яку матрицю або заключення в герметичну оболонку. Включення РАВ у керамічні матриці може бути реалізовано за двома варіантами: 1) змішанням РАВ з компонентами, з яких згодом, при їх спільному випалюванні формується керамічна матриця з "включеними" у неї таким чином РАВ; 2) при просоченні розчином РАВ заздалегідь отриманої пористої керамічної матриці з її подальшим випаленням.

Спосіб матричної імобілізації промислових відходів радіохімічних і хіміко-металургійних виробництв, що включає подальшим випаленням, відрізняється тим, що застосовують вихідні рідкі радіоактивні відходи, які на стадії попередньої підготовки обробляють розчином промотору кристалізації з оксидуючими добавками, після чого радіоактивні відходи вводять в

керамічну матрицю і обпалюють з застосуванням НВЧ-енергії при температурі 900-1000°C [200].

2) *брикетування відходів* - дозволяє відмовитися від випалювальних технологій, застосовуваних для забезпечення міцності агломерату та обкотишів з вторинної сировини. Процес брикетування дозволяє контролювати технологічні властивості кінцевого продукту при виготовленні. Залежно від складу і призначення брикети поділяють на такі види: брикет оксидоугольний самовідновлюється; брикет оксидоугольний офлюсований (БОУФ); брикет оксидоугольний металізованих (Боумена). Застосування запропонованої технології виробництва ОУБ дозволяє утилізувати практично будь-які види залізовмісних відходів і містять вуглець матеріалів.

3) *рециклінг відходів* – вид операції поводження з відходами, при якому полімерні відходи, сортують, подрібнюють ножовий дробаркою до частинок з розмірами 3-12 мм (пластівці, або флекси), піддають повітряної сепарації, миття до залишкової вологості 0,02-0,05%, флотації, а потім гранулюють і переробляють в готовий продукт на ливарних машинах. Даний спосіб не вимагає застосування дорогого спеціального обладнання і може бути реалізований в будь-якому місці накопичення відходів.

В даний час, в Європі зазначена дія є найбільш поширеною щодо поводження з відходами. Головним видом відходів, який найбільш піддається рециклінгу є пластмасові відходи, оскільки вони легко гомогенізуються і не вимагає пластифікації. У природних умовах PET не розкладається протягом дуже тривалого часу. Відходи, які задіяні в даній операції використовуються як вторинна сировина. Слід відзначити, що в Європі утилізація полімерних відходів поставлена на державну основу. Принцип державного регулювання полягає в тому, що виробники платять спеціальний податок, в який закладена вартість рециклінгу. У Німеччині, наприклад, переробляють 80-85% PET-пляшок, в Швеції - 90-95% (найбільший показник в Європі). Однак, зважаючи на високу ціну на енергоносії для підприємців, нажаль, даний спосіб поводження з відходами є нерентабельний, в тому числі, через ціни на

енергоносії і сировину, тому обсяг їх збору близько 10%. Обсяг переробки пластикових побутових відходів в Україні ледве сягає 3%.

Рециклінг знаходить застосування для виробництва наступних видів продукції: 1) волоконних матеріалів побутового та технічного призначення (фільтри, шумопоглиначі, неткані матеріали, автомобільні сидіння, сумки, рюкзаки, килими тощо), штучної вовни з введенням тонкодисперсних мінеральних речовин, геотекстильного полотна (зокрема, за технологією meltblown); 2) будівельних матеріалів (полімербетон, черепиця і т. д.), в тому числі пористих; 3) листів і плівок технічного призначення, бандажних стрічок, філоментних джгутів; 4) тари технічного призначення (з використанням 40-90% вторинної сировини) і виробів, не призначених для контакту з харчовими продуктами (ящиків, коробок, вішалок, підставок) [216].

Отже, можемо стверджувати, що діяльність з поводження з відходами включає в себе здійснення більш ширшого кола дій, які спрямовані на мінімізування негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище ніж це передбачено Законом України «Про відходи». Саме тому, пропонуємо викласти поняття «поводження відходів» наступним чином:

«поводження з відходами - дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, іммобілізацію, брикетування, рециклінг, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення».

Вважаємо, що особливостями поводження з відходами є: 1) діяльність; 2) суб'єктами можуть бути як фізичні особи, так і юридичні особи, так і суб'єкти публічно адміністрації; 3) здійснюється на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях; 4) може передбачати одержання прибутку; 5) спрямована на зменшення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; 6) є законодавчо регламентованою; 7) має циклічність; 8) передбачає використання відходів як вторинної сировини; 9) за неналежне

поводження з відходами настає відповідальність, в тому числі і адміністративна.

Таким чином, вважаємо, що *поводження з відходами можна розглядати з двох сторін.*

По-перше, як діяльність, що спрямована на виконання певних операцій, котрі полягають в запобіганні утворенню, збиранні, перевезенні, сортуванні, зберіганні, обробленні, переробленні, утилізації, видаленні, знешкодженні, захороненні відходів; контролі за вище названими операціями та нагляді за місцями видалення відходів.

По-друге, як процес, тобто сукупність дій, які вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, що направлені на створення, організацію та забезпечення виконання певних операцій з метою надання своєчасних, постійних, якісних послуг в сфері поводження з відходами [11].

1.3. Державна політика в сфері поводження з відходами

Україна, як сучасна правова держава, обрала для себе одним із пріоритетних напрямів розвитку - спрямованість на ЄС, зокрема, шляхом гармонізації українського законодавства до європейських та міжнародних стандартів, адаптації положень нормативно-правових актів, у тому числі й щодо відходів. Тому вирішення проблеми поводження з відходами на державному рівні має здійснюватись, насамперед, шляхом упровадження ефективного законодавчого регулювання, яке повинно будуватись з урахуванням національних особливостей та позитивного досвіду закордонного законодавства [55, с.26]. Однак, при визначенні спрямованості державної політики в сфері поводження з відходами на європейський вектор необхідно обов'язково враховувати особливості стану досліджуваної сфери в Україні.

В той же час, слід все ж таки акцентувати увагу на тому, що в країнах ЄС визначальну роль в сфері поводження з відходами відведено саме державній політиці в досліджуваній сфері, а її цілі, завдання та напрямки визначають

пріоритети розвитку даної сфери. Саме тому, розкриємо поняття, цілі, завдання мету, функції та напрямки державної політики в сфері поводження з відходами.

Визначення поняття «політика» походить від давньогрецького «politike» та означає «державну діяльність». Таким чином, будь-яку політику держави потрібно розглядати як діяльність із забезпечення управління відповідними процесами в суспільстві. Перш за все це стало уявлення про політику як про управління суспільством. Досить поширеним є погляд на політику як на регулювання відносин між різними соціальними верствами, групами, державними утвореннями. Існує також розуміння політики як сфери боротьби різних суспільних груп і осіб за владу. Слід підкреслити, що відчутність політики як соціальний інститут обумовлена саме наявністю такого джерела державної могутності, як влада. Виділення категорії влади як визначальна впливає з того, що сфера політики не тільки охоплює державну політичну систему, але і виходить за її межі. У міру зростання різноманітності інтересів і ускладнення форм людської діяльності вміст політики вже не обмежувався тільки державно-організованою діяльністю, а й проникало в сферу взаємодії індивідів з питання реалізації їх приватних інтересів [31].

Свого часу німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920) в роботі «Політика як покликання і професія» (1919) писав: «... що ми розуміємо під політикою? Це поняття має надзвичайно широкий зміст і охоплює всі види діяльності по самотійному керівництву. Слід говорити про валютну політику банків, про дисконтну політику імперського банку, про політику профспілки під час страйку; можна говорити про шкільну політику міської або сільської громади, про політику правління, управління корпорацією, нарешті, навіть про політику розумної дружини, яка прагне управляти своїм чоловіком» [39, с.644]. М. Вебер допускав, що «... політика, судячи з усього, означає прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади, будь то між державами або всередині держави між групами людей, які вона в собі укладає». Хто займається політикою, той прагне влади: або до влади як засобу, підлеглому іншим цілям (ідеальним і егоїстичним), або до влади «заради неї

самої», щоб насолоджуватися почуттям, яке вона дає» [39, с.646]. Вебер також відзначав, що «головний засіб політики-наси́льство» [39**Ошибка! Закладка не определена.**, с.697].

Р.С. Байниязов досліджуючи основи правової ідеології досить філософськи відзначив, що «політика - це мистецтво можливого» [26].

Б.А. Камкия писав, що «...політика є додатком влади, особливо державної влади» [85].

В.Ф. Халіпов відзначав, що «політика, будучи похідною від влади, будучи її функцією, характеризує основні напрямки діяльності влади, звичайно ж має право мати власну науку. Але не справа науки про політику (політології) затуляти і принижувати науку про владу. Політика - це характер участі влади в чому-небудь, ступеня її вплив, вплив і свого роді партія, що виконується конкретний вид влади на сцені життя» [217].

М.І. Байтін відзначає, що політика правової держави повинна бути спрямована на задоволення духовних і матеріальних потреб особистості, забезпечення добробуту людини і суспільства [27].

Б.Н. Чечерин досліджуючи дореволюційне державне право відзначав, що «...розвиток і примноження державних сил становить перше завдання державної політики. Решта завдань постають тільки тоді, коли перше досягнуто. З особливою наполегливістю виступає ця задача при створенні нових держав ...» [224].

Таким чином, політика прямо або побічно пов'язана з організацією і функціонуванням державної влади, із засобами і методами діяльності держави. Звідси випливає важливий висновок про те, що поняття «політика» і «політика держави» співвідносяться в категоріях «загальне» і «особливе», бо політика держави – це і є політика стосовно конкретно-історичних умов життя й організації суспільства [29, с. 31].

Українські адміністративісти О.М. Бандурка та М.М. Тищенко розкриваючи поняття «політики», «державної політики» відзначали, що політика держави знаходить своє відображення в її функціях. Загальновідомо,

що для сучасної правової держави головною функцією є охорона інтересів людини, захист її прав і свобод, забезпечення належних умов життя. Інші функції держави в тій або іншій мірі підпорядковані її здійсненню. Серед них можна виділити, по-перше, створення демократичних умов для визначення і координації інтересів різних соціальних груп суспільства; по-друге, створення умов для розвитку виробництва; по-третє, сприяння розвитку освіти, науки, культури; по-четверте, охорону навколишнього середовища; по-п'яте, захист конституційного ладу; по-шосте, забезпечення законності і правопорядку [30, с. 31].

В.М. Селіванов відзначає, що сутність публічної влади, держави обумовлює сутність державної політики як певної соціальної форми реалізації влади. Діяльність органів публічної влади, зокрема, у формі політики, покликана визначати роль і завдання цієї влади у життєвоважливих сферах суспільства, стратегічні цілі законодавчих, управлінських, адміністративних заходів збереження цілісності суспільства і його просування шляхом соціального прогресу [196, с. 312-313].

І. І. Гаврада визначає державну політику як відносно стабільну, організовану та цілеспрямовану діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, яку вони здійснюють безпосередньо чи опосередковано і яка впливає на життя суспільства [221].

Англійський політолог Д. Кіптрік визначає державну політику як напрям дій, регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками [239].

На погляд В. Д. Попова, державна політика – комплекс політичних, правових, економічних, соціально-культурних й організаційних заходів держави, спрямований на забезпечення конституційного права громадян [81].

В. Ф. Халіпов констатує, що державна політика – це лінія, курс, визначення цілей, завдань і сама діяльність, спрямована на їх дослідження, яка

здійснюється державою та її центральними органами й органами на місцях, у країні й закордоном [217**Ошибка! Закладка не определена.**].

Отже, можемо констатувати, що державна політика присутня в різних сферах суспільного життя (соціальна, культурна, економічна, екологічна, регуляторна, екологічна, правова та ін.) та відображається в спрямованості регулювання суспільних відносин, що складаються в буденному житті її громадян.

Таким чином, пропонуємо під *державною політикою* розуміти *реальне вираження політичної волі компетентних осіб і органів держави, які визначають курс (напрявлення) діяльності в одній чи декількох сферах суспільного життя.*

Втім, коли мова йде про державну політику в сфері поводження з відходами, то потрібно мати на увазі, що даний вид державної політики є частиною більш об'ємнішого поняття – державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, спрямованої на забезпечення конституційного права громадян на безпечне середовище існування, тобто є видовим елементом більш ширшого поняття. Разом з тим, державна політика в сфері поводження з відходами має законодавчо визначену мету, завдання та напрямки, що дасть можливість ідентифікувати її як самостійний елемент.

Водночас слід акцентувати увагу на проблемі невизначеності поняття «державна політика у сфері поводження з відходами», адже на сучасному етапі державотворення законодавець жодним чином не задекларував правове розуміння цієї категорії, при цьому, на законодавчому рівні державну політику в сфері поводження з відходами пропонується розглядати в контексті державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища. Саме тому, на сьогодні, дуже важливим є вирішення питання сутності поняття «державна політика у сфері поводження з відходами», визначення її завдань, напрямів реалізації тощо. Нажаль, слід констатувати, що ситуація у цій сфері залишається досить складною, про що свідчать довгострокові тенденції до погіршення екологічних показників стану навколишнього середовища,

поширення деструктивних процесів природних об'єктів, що зумовлюють значні матеріальні втрати, негативно впливають на продуктивність основних життєзабезпечуючих природних ресурсів та стан здоров'я населення.

В той же час, на нашу думку, пов'язувати державну політику в сфері поводження з відходами лише до державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища є не зовсім правильним, адже, тоді відходи в більшій мірі прийнято розглядати як фактор забруднення навколишнього природного середовища, при цьому, залишається поза увагою значення відходів як наприклад, джерела енергії, тепла, тощо, тобто вторинної сировини. Так як державна політика в сфері поводження з відходами також самим безпосереднім чином пов'язана з енергетичною, транспортною і торговельною державною політикою, відповідно, за напрямками використання енергії в результаті переробки або спалювання відходів; виникнення загроз екологічної безпеки при переміщенні відходів як усередині країни, так і транскордонно. Крім того, значення державної політики в сфері поводження з відходами визначається постійним зростанням обсягів утворення відходів і збільшенням витрат на їх збір, зберігання, переробку, захоронення.

Т.П. Козаченко, розглядаючи державну політику у сфері поводження з відходами, відзначає, що державна політика у цій сфері є складовою державної екологічної політики, яка полягає в цілеспрямованій діяльності держави з метою подолання чи попередження суспільних проблем у сфері накопичення відходів, які безумовно є загрозою екологічної безпеці [93, с. 7].

На думку, В.Т. Калініченко політика в галузі поводження з відходами, на наш погляд, займає особливе місце в структурі екологічної політики, тому що відходи виробництва та споживання можуть надавати і чинять негативний вплив на всі компоненти навколишнього середовища - воду, ліси, ґрунту, атмосферне повітря, тваринний і рослинний світ, на придатність надр до використання і чистоту підземних вод, а також на стан здоров'я людей та безпеку територій, особливо міста та інші населені пункти [84].

О.М. Гаврилюк досліджуючи питання ролі державної політики в сфері поводження з відходами відзначав, що державна політика у сфері поводження з побутовими відходами – це закріплені у відповідних правових документах (законодавчих актах, програмах) цілі і завдання, що становить держава, забезпечуючи комплексне вирішення завдання з метою попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людей [48]. Водночас автор акцентує увагу на невирішених проблемах пов'язаних з збиранням, максимальною утилізацією, своєчасним знешкодженням та видаленням відходів, незадовільним використанням системи сортування відходів, не впровадженням екологічно безпечних методів та засобів поводження з ними, через що підвищується небезпечність відходів, зростають техногенні та екологічні ризики, повільними темпами створюється інфраструктура поводження з відходами [48].

Таким чином, вважаємо, що ***державна політика в сфері поводження з відходами*** – це комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та напрямків діяльності відповідних компетентних органів, що направлені на охорону елементів навколишнього природного середовища від негативного впливу відходів, розроблення можливих програм використання відходів як вторинної сировини, здійснення державної підтримки приватних суб'єктів, які виконують відповідні операції в сфері поводження з відходами, здійснення проектувальної діяльності стосовно створення відходо-переробних підприємств та визначення можливостей реалізації програм державно-приватного партнерства в досліджуваній сфері [13].

Статтею 5 Закону України «Про відходи» визначено основні принципи та напрямки державної політики в сфері поводження з відходами.

Так, основними принципами державної політики у сфері поводження з відходами є : пріоритетний захист навколишнього природного середовища та здоров'я людини від негативного впливу відходів, забезпечення ощадливого використання матеріально-сировинних та енергетичних ресурсів, науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів

суспільства щодо утворення та використання відходів з метою забезпечення його сталого розвитку.

Водночас, вважаємо, що законодавчо визначені принципи визначені не в повній мірі та не охоплюють не всі засади розвитку досліджуваного явища.

Згідно зі ст. 44 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у сфері поводження з відходами реалізується один із основоположних принципів екологічного законодавства «забруднювач платить». Збір за забруднення природного середовища встановлюється на основі фактичних обсягів викидів, лімітів скидів забруднювальних речовин у довкілля та розміщення відходів [142]. При чому, тарифна сітка таких оплат варіюється залежно від обсягів та видів відходів, їх фізико-хімічних особливостей та ступеню небезпеки.

Розкриваючи засади державної політики в досліджуваній сфері С.В. Кузнєцова зазначає, що державна політика в сфері поводження з відходами 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 [105, с. 505-506].

Представники Асоціації «Міжнародного екологічного союзу» відзначають, що окрім законодавчо закріплених принципів державної політики в сфері поводження з відходами необхідно також віднести і принцип відповідальності виробника [24]. Суб'єкти господарювання, перш за все виробники продукції, вже на стадії її проектування повинні впроваджувати заходи щодо зменшення відходів та брати активну участь у заходах з управління ними. Витрати на організацію прийому та розміщення відходів покладаються на виробників та власників відходів, які передають їх

підприємствам зі збирання і розміщення відходів, за принципом «забруднювач платить» [55, с.27].

Таким чином, державна політика в сфері поводження з відходами, окрім законодавчо визначених, повинна орієнтуватися на наступні принципи:

- 1) закріплення засад багаторазового використання та перероблення всіх видів можливих відходів;
- 2) запровадження замкнутого циклу утворення і переробки відходів, тобто рециклінг;
- 3) відповідність завданої шкоди власником відходів чи виробником відходів розміру штрафних санкцій;
- 4) економічного стимулювання у власників відходів та виробників відходів щодо раціонального поводження з ними шляхом зменшення податкового навантаження;
- 5) захоронити не можна, переробити;
- 6) відходи – ресурси.

Отже, пропонуємо **доповнити ч.1 ст.5 Закону України «Про відходи»** положеннями наступного змісту: *«закріплення засад багаторазового використання та перероблення всіх видів можливих відходів; запровадження замкнутого циклу утворення і переробки відходів, тобто рециклінг; відповідність завданої шкоди власником відходів чи виробником відходів розміру штрафних санкцій; економічного стимулювання у власників відходів та виробників відходів щодо раціонального поводження з ними шляхом зменшення податкового навантаження; захоронити не можна, переробити; відходи – ресурси».*

До заходів із реалізації державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів належать такі напрями державної політики:

- а) забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також дотримання правил екологічної безпеки при поводженні з ними;

б) зведення до мінімуму утворення відходів та зменшення їх небезпечності;

в) забезпечення комплексного використання матеріально-сировинних ресурсів;

г) сприяння максимально можливій утилізації відходів шляхом прямого повторного чи альтернативного використання ресурсно-цінних відходів;

д) забезпечення безпечного видалення відходів, що не підлягають утилізації, шляхом розроблення відповідних технологій, екологічно безпечних методів та засобів поводження з відходами;

е) організація контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини;

є) здійснення комплексу науково-технічних та маркетингових досліджень для виявлення і визначення ресурсної цінності відходів з метою їх ефективного використання;

ж) сприяння створенню об'єктів поводження з відходами;

з) забезпечення соціального захисту працівників, зайнятих у сфері поводження з відходами;

и) обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації;

і) створення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів шляхом запровадження соціально-економічних механізмів, спрямованих на заохочення утворювачів цих відходів до їх роздільного збирання;

ї) сприяння залученню недержавних інвестицій та інших позабюджетних джерел фінансування у сферу поводження з відходами.

Нажаль слід констатувати, що на сьогоднішній день, державна політика в сфері поводження з відходами є неефективною. Так, наприклад, рішенням 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 року було визначено недостатньо ефективною діяльність Кабінету Міністрів України із

забезпечення проведення державної політики у сфері поводження з відходами, впровадження дієвих механізмів державного регулювання у цій сфері. Водночас визначено недостатньою 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 [171].

В той же час, у зв'язку з незадовільними результатами державної політики в сфері поводження з відходами Рада Національної безпеки і оборони України визначила за необхідне вжити ряд заходів з метою підвищення її рівня, наприклад: ужити заходів щодо підвищення ефективності функціонування державної системи моніторингу довкілля, зокрема актуалізувати перелік суб'єктів цієї системи, їх завдання, основні принципи організації державної системи моніторингу довкілля та механізми взаємодії між її суб'єктами; розробити та забезпечити затвердження в установленому порядку: положення про загальнодержавну екологічну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації; положення про регіональні центри моніторингу довкілля; порядок проведення моніторингу навколишнього природного середовища підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища тощо [171, п.п.3,4].

Постановою Верховної Ради України «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» [182] було визнано незадовільною роботу всього Кабінету Міністрів України в сфері поводження з відходами як вторинними матеріальними ресурсами, державного управління в організації збору та переробки відходів і використання їх як вторинних матеріальних ресурсів визнати незадовільною. Визначено, що наслідками незадовільного державного управління, недосконалої нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами є: негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколишнє природне середовище; відсутність дієвих економічних стимулів для збору та переробки

значної маси відходів; недосконалість економічних і правових механізмів управління у цій сфері; недосконалість сформованої в Україні інфраструктури і практики збору та видалення твердих побутових відходів, яка не передбачає селективне збирання корисних компонентів відходів як вторинної сировини; низький рівень інформаційного забезпечення суб'єктів господарської діяльності про технології утилізації відходів, будівництво та експлуатацію об'єктів поводження з відходами і відсутність заходів, спрямованих на роз'яснення законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини; відсутність ефективного контролю над потоками відходів і недосконалість форм статистичної звітності, що унеможливорює отримання достовірної інформації щодо обсягів утворення, використання відходів, стану внутрішнього ринку вторинних ресурсів і ускладнює прийняття обґрунтованих рішень з регулювання цього ринку; низька плата за розміщення відходів, що не відповідає сучасним вимогам та світовій практиці; незаконні операції з відходами при транскордонних перевезеннях, утилізації або видаленні небезпечних відходів під час їх імпорту чи транзиту через територію України; відсутність системності вивчення і експертизи світових новітніх наукових розробок і сучасних технологій переробки відходів та впровадження їх в Україні.

Очевидно, що одним із головних чинників у виконанні стратегічно важливих напрямків державної політики завдань є фінансування, але не тільки. Низька виконавча дисципліна державних службовців, має своїм наслідком, що у багатьох випадках завдання рамкових програмних документів не було виконано. Зокрема, місцеві органи влади не володіють інформацією, де розташовані сміттєзвалища, яка морфологія, під'їзні дороги тощо; не вирішено питання щодо утворення регіональних центрів моніторингу довкілля тощо.

Одним з важливих напрямків державної політики в сфері поводження з відходами є розроблення державних цільових програм, які сприяють реалізацію державної політики в пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих

галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для вирішення найважливіших проблем.

Державні цільові програми розробляються за сукупності таких умов: – існування проблеми, вирішення якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; – необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв; – наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

Програми поділяються на загальнодержавні програми, які спрямовуються на вирішення проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є вирішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [82, с.175-176]. Слід відзначити, що державні програми, що приймають відповідні суб'єкти публічної адміністрації в сфері поводження з відходами є загальнодержавними. Разом з тим, на сьогоднішній день, існує необхідність у прийнятті стратегічно важливого нормативного акту в сфері поводження з відходами.

Першопочатково про необхідність прийняття такого стратегічно важливого документу в сфері поводження з відходами йшла мова в доручення Президента України «Щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері поводження з відходами» від 30 травня 2011 року. Однак, пройшло вже шість років, а дане доручення не було виконано, що на нашу думку, свідчить про відсутність політичної волі щодо вирішення проблеми поводження з відходами в Україні.

Однак, в 2013 році була прийнята лише рамкова *Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 роки*, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 22 від 03.01.2013 р. [183], а розробку самої програми було зупинено. За цією Концепцією передбачалося, що метою зазначеної вище Програми буде здійснення заходів щодо зменшення обсягів утворення відходів, модернізація системи їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення та утилізації з метою запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини, а також впровадження новітніх технологій їх управління відходами.

Зазначена Концепція передбачає широкоохоплююче посилення законодавчої та інституціональної бази в секторі управління відходами, зокрема поводження з побутовими відходами в сфері благоустрою населених пунктів, відповідно до стандартів ЄС, включно із: – створенням інформаційно-аналітичної системи, яка міститиме реєстри об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, обсягів і місць їх видалення, а також впровадження технологій поводження з відходами; – здійсненням державного контролю та нагляду за дотриманням вимог щодо забезпечення екологічної безпеки, веденням суб'єктами господарювання первинного обліку відходів, які вони утворюють, зокрема небезпечних; – приведенням класифікації відходів у відповідність із європейськими стандартами та вдосконаленням державної статистичної звітності у сфері поводження з відходами; – впровадженням принципу відповідальності виробника за збирання і утилізацію окремих видів продукції після її використання; – стимулюванням суб'єктів господарювання до зменшення обсягів утворення відходів; – залученням інвестицій у сферу поводження з відходами; – фінансуванням робіт із будівництва об'єктів поводження з відходами, а також реконструкції та/або облаштування полігонів і звалищ відповідно до екологічних вимог, рекультивації земельних ділянок, на яких розміщуються полігони і звалища; впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людини; – заборонаю ввезення на територію України продукції, відходи якої не переробляються; – наданням населенню послуг з

вивезення побутових відходів та відходів тваринного походження, підвищення якості їх надання, впровадження новітніх технологій поводження з відходами.

Виконання зазначеної вище програми передбачалося здійснювати у два етапи. Перший етап (2013 – 2015 рр.) – здійснення заходів щодо ліквідації найбільш екологічно небезпечних об'єктів зберігання токсичних відходів, зменшення обсягу утворення відходів та запобігання їх несанкціонованому видаленню, а також реалізації пілотних проектів із будівництва полігонів та створення потужностей з утилізації, перероблення та знешкодження відходів. Другий етап (2016 – 2020 рр.) – здійснення заходів щодо створення сучасної інфраструктури збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини, залучення інвестицій у сферу поводження з відходами [82, с. 179-180].

Разом з тим, слід відзначити, що на сьогоднішній день, в Україні розроблений проект Стратегії поводження з відходами. Концепція даного акту в повній мірі відповідає директивам ЄС. В той же час, вважаємо, що є неправильним калькування окремих положень без врахування особливостей менталітету населення, рівня інформаційної правосвідомості населення щодо поводження з відходами, особливостей фінансової та матеріально-технічної бази, як місцевих органів публічної адміністрації, так і інших власників та виробників відходів тощо. Водночас, положення даного акту не містять норм, які б сприяли удосконаленню сфери поводження з відходами. Зокрема, відсутні положення щодо: а) надання державної підтримки приватним підприємствам, які здійснюють господарську діяльність, яка пов'язана з поводженням з відходами; б) залучення механізму державно-приватного партнерства; в) запровадження системи екологічної освіти населення.

Втім, слід акцентувати увагу, що не дивлячись на той факт, що дана Стратегія ще не прийнята, однак, місцеві органи публічної адміністрації почали приймати обласні стратегії поводження з відходами (наприклад, Стратегія поводження з твердими побутовими відходами у субрегіоні «Західний Донбас», Дніпропетровська обласна Стратегія поводження з твердими побутовими

відходами, Стратегія поводження з відходами у Закарпатській області тощо), що на нашу думку, є неправильним. З даного приводу, вважаємо, що Стратегія поводження з відходами як рамковий документ повинна бути єдиним документом загальнодержавного рівня та її дія повинна поширюватися на вирішення проблем пов'язаних з поводженням з відходами на всій території України, тоді як в кожній області повинна бути прийнята не Стратегія, а Програма поводження з відходами в кожній області.

Таким чином, на підставі вищевикладеного слід відзначити, що нажаль, на сьогоднішній день, державна політика в сфері поводження з відходами є неефективною. Причинами такої негативної оцінки є неналежний рівень організаційного, нормативного, економічного забезпечення. Водночас, сукупність даних негативних чинників дають підстави стверджувати про явну відсутність політичної волі щодо вчинення відповідних дій в досліджуваній сфері.

Разом з тим, якщо проаналізувати завдання, принципи та напрямки державної політики в сфері поводження з відходами, то в даному випадку можна говорити про її векторність. При цьому, вектори визначаються залежно від певних родовидових особливостей. Так, вектори державної політики в сфері поводження з відходами визначені наступним чином:

1) поводження з комунально-побутовими відходами полягає в: збалансуванні інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави; захисті прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулюванні підвищення їх якості і задоволення попиту на них; формуванні і забезпеченні прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках, які перебувають у стані природної монополії, та суміжних ринках у сфері захоронення та перероблення побутових відходів, сприянні впровадженню стимулюючих методів регулювання цін; забезпеченні самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій (захоронення побутових відходів) та суб'єктів господарювання на суміжних ринках

(перероблення побутових відходів); забезпеченні рівних можливостей для доступу споживачів до товарів (послуг) на ринках, які перебувають у стані природної монополії (захоронення побутових відходів); обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках у сфері захоронення та перероблення побутових відходів з метою забезпечення ефективного функціонування цих галузей [58];

2) поводження з сільськогосподарськими відходами;

3) поводження з радіоактивними відходами;

4) поводження з виробничими відходами.

Державна політика у сфері поводження з відходами виконує такі функції:

— екологічну — забезпечення охорони навколишнього природного середовища та життя і здоров'я населення від шкідливого впливу відходів;

— біологічну — забезпечує збереження елементів екосистеми;

— економічну — створення можливостей використання відходів як вторинної сировини.

Водночас, якщо проаналізувати міжнародний досвід ведення державної політики в сфері поводження з відходами таких країн як: Данія, Румунія, Італія, Нідерланди, Ірландія, то можна виокремити такі важливі її аспекти:

1) запровадження діяльності муніципальних центрів по прийому відходів. Дані центри служать для збору вторинної сировини і інші фракції відходів в рамках комплексної системи поводження з відходами;

2) запровадження механізму державно-приватного партнерства;

3) розроблення проектів з отримання енергії з відходів, здійснення конкурсних закупівель.

Таким чином, *вбачається за необхідне при вирішенні задачі забезпечення екологічно безпечного поводження з відходами використовувати такі дії:* «а) попередження і скорочення утворення відходів, їх залучення в повторний господарський оборот за допомогою максимально повного використання вихідної сировини і матеріалів, запобігання утворенню відходів в джерелі їх утворення, скорочення обсягів утворення та зниження рівня небезпеки відходів,

використання утворилися відходів шляхом переробки, регенерації, рекуперації, рециклінгу; б) впровадження і застосування маловідходних і ресурсозберігаючих технологій та обладнання; в) створення і розвиток інфраструктури екологічно безпечного видалення відходів, їх знешкодження та розміщення; г) поетапне введення заборони на захоронення відходів, які не пройшли сортування, механічну і хімічну обробку, а також відходів, які можуть бути використані в якості вторинної сировини (металобрухт, папір, скляна і пластикова тара, автомобільні шини і акумулятори та інші); д) встановлення відповідальності виробників за екологічно безпечне видалення виробленої ними продукції, представленої готовими виробами, такими, що втратили свої споживчі властивості, а також пов'язаної з ними упаковки; е) забезпечення екологічної безпеки при зберіганні і похованні відходів і проведення робіт з екологічного відновлення територій об'єктів розміщення відходів після завершення експлуатації зазначених об'єктів».

Висновки до розділу 1

На підставі дослідження теоретико-правових засад поводження з відходами ми прийшли до наступних висновків.

Доведено, що поводження з відходами є негативним фактором, який впливає на стан навколишнього природного середовища та екологічну безпеку держави.

Запропоновано впровадження наступних кроків щодо вирішення проблем поводження з відходами: 1) закладення в правосвідомості населення важливої і гострої проблеми поводження з відходами шляхом популяризації тематичної інформації щодо шкоди відходів на НПС та здоров'я нації в цілому; 2) реалізація ефективної інформаційної політики щодо просвіщення населення стосовно сучасного стану поводження з відходами, а також реалізація державної політики в сфері поводження з відходами; 3) гармонізація та модернізація нормативно-правової бази, якою урегульовані питання

поводження з відходами, зокрема, автором наголошено на необхідності прийняття Стратегії поведження з відходами на період 2017-2025 рр.; 4) посилення контролю та нагляду за поведженням з відходами; 5) впровадження системи роздільного збору твердих побутових відходів; 6) лобіювання створення підприємств по переробці відходів; 7) формування єдиної інформаційної системи щодо показників утворення та використання твердих побутових відходів, промислових відходів тощо; 8) забезпечення всесторонньої активізації процесів запровадження екологічнобезпечних інноваційних рішень.

Запропоновано класифікувати відходи залежно від: середовища утворення: а) комунально-побутові; б) виробничі; в) природні; походження: а) штучні; б) органічні; сфери діяльності: а) побутові; б) будівельні; в) транспортні; г) медичні; д) паливно-мастильні; е) лакофарбові; є) сільськогосподарські; стану: а) тверді; б) газоподібні; в) рідкі; способу ліквідації: а) утилізовані; б) видалені; часу самостійного розпаду: а) до 50 років; б) від 50 до 500 років; в) понад 500 років.

З'ясовано, що особливостями поведження з відходами є: 1) діяльність; 2) суб'єктами можуть бути як фізичні особи, так і юридичні особи, так і суб'єкти публічно адміністрації; 3) здійснюється на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях; 4) може передбачати одержання прибутку; 5) спрямована на зменшення шкідливого впливу на навколишнє природне середовище; 6) є законодавчо регламентованою; 7) має циклічність; 8) передбачає використання відходів як вторинної сировини; 9) за неналежне поведження з відходами настає відповідальність, в тому числі і адміністративна.

Характерними рисами відходів є: по-перше, являється чинником забруднення НПС – продукти життєдіяльності людини, результати виробничої діяльності підприємств, які перебувають поза межами контрольованого середовища; по-друге, є носієм альтернативного палива – слід розглядати як вторинний матеріал, вторинну сировину, при раціональному та правильному поводженні з яким виділяється корисна складова; по-третє, категорія

економічної вигоди, тобто їх продаж, стимулювання налагодження безвідходного або маловідходного виробництва (наприклад, виготовлення кісткового борошна для потреб сільського господарства, використовуючи відходи обвалування туш, кістки; виготовлення картону з макулатури; переробка полімерної сировини для виготовлення пластмасових труб тощо).

Автором запропоновано поводження з відходами розглядами в двох аспектах: 1) як діяльність, що спрямована на виконання певних операцій, котрі полягають в запобіганні утворенню, збиранні, перевезенні, сортуванні, зберіганні, обробленні, переробленні, утилізації, видаленні, знешкодженні, захороненні відходів; контролі за вище названими операціями та нагляді за місцями видалення відходів; 2) як процес, тобто сукупність дій, які вчиняються суб'єктами публічної адміністрації, що направлені на створення, організацію та забезпечення виконання певних операцій з метою надання своєчасних, постійних, якісних послуг в сфері поводження з відходами.

Аргументовано, що державна політика в сфері поводження з відходами – це комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та напрямків діяльності відповідних компетентних органів, що направлені на охорону елементів НПС від негативного впливу відходів, розроблення можливих програм використання відходів як вторинної сировини, здійснення державної підтримки приватних суб'єктів, які виконують відповідні операції в сфері поводження з відходами, здійснення проектувальної діяльності стосовно створення відходо-переробних підприємств та визначення можливостей реалізації програм державно-приватного партнерства в досліджуваній сфері.

Доведено, що державна політика в сфері поводження з відходами є неефективною та обґрунтовано необхідність Стратегії поводження з відходами на період 2017-2025 рр., при цьому, даний документ повинен визначати особливості поводження з комунально-побутовими відходами, сільськогосподарськими відходами, радіоактивними відходами, виробничими відходами (проект розроблено автором і наведено в додатках до дисертації).

Запропоновано доповнити законодавчо закріплені принципи ч.1 ст.5 Закону України «Про відходи» положеннями наступного змісту: «закріплення засад багаторазового використання та перероблення всіх видів можливих відходів; запровадження замкнутого циклу утворення і переробки відходів, тобто рециклінг; відповідність завданої шкоди власником відходів чи виробником відходів розміру штрафних санкцій; економічного стимулювання у власників відходів та виробників відходів щодо раціонального поводження з ними шляхом зменшення податкового навантаження; захоронити не можна, переробити; відходи – ресурси».

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

2.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання поведження з відходами

Сучасні показники здоров'я українського населення привертають усе більше уваги українського суспільства до окремих аспектів врегулювання діяльності суб'єктів господарювання у сфері поведження з відходами, особливо з небезпечними відходами, оскільки саме вони мають найбільший вплив на екологічне становище держави.

З метою розкриття поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання поведження з відходами, вважаємо за необхідне визначити зміст таких правових категорій як: «механізм», «регулювання», «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання».

В Новітньому філософському словнику під поняттям «механізм» запропоновано розуміти спосіб пояснення дій і об'єктів, які вивчаються у їхній взаємодії виходячи з механічних закономірностей [121]. Тобто, поняття механізм розглядається як набір елементів, які перебувають між собою у взаємодії, при цьому, вихід з ладу будь-якого елементу механізму тягне за собою зіпсування роботи не лише цієї частини, а всього об'єкту.

Фахівці теорії держави і права категорію «регулювання» у перекладі з латинської визначають як «правило» (лат. *regulo*) і розуміється як упорядкування, приведення чогось у систему, у відповідність, налагоджений стан [102, с. 379]. О. Ф. Скакун, Ф. М. Фаткуллін категорію «регулювання» пропонують розуміти як упорядкування поведінки людей за певними правилами, як певний вимір. Основними характеристиками регулювання є збалансованість між владно-вольовим впливом на об'єкт і певними змінами у

його стані, що відбуваються в просторі та часі, у взаємозв'язку з оточуючим середовищем тощо [197, с.530; 215, с.130-131].

В той же час, якщо розглядати дані дві правові категорії разом, то можна сказати, що механізм регулювання – це приведення (направлення) частин механізму у систему з метою правильної і ефективної взаємодії для отримання позитивного результату. Позитивний результат – якісний та продуктивний механізм регулювання [225, с.75].

Одним з видів регулювання є правове регулювання як одна «з форм впливу права на суспільні відносини – впливу за допомогою спеціальних правових засобів: норм права, правовідносин, актів реалізації» [125, с. 436].

Досліджуючи теорію механізму правового регулювання М.П. Орзін наділяє елементи механізму правового регулювання такими ознаками як єдність всіх його складових частин, збірність та системність елементів, динамічність [128, с. 67]. У своїх подальших наукових пошуках автор звертав увагу на проблемі механізму правового впливу на особистість, змісту такого механізму, форм та методів правового впливу на особистість.

Родоначальником розкриття та вивчення впливу механізму права на суспільні відносини був М.Г. Александров, який у своїй праці «Право і законність в період розгорнутого будівництва комунізму» вперше акцентував увагу на взаємозв'язку права і суспільних відносин, специфічних формах та нормативному характері впливу права на суспільні відносини [9].

В.М. Горшенёв досліджуючи механізм правового регулювання визначає, що це способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [54, с. 50-55].

Російська юридична енциклопедія визначає механізм правового регулювання як єдину систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [213, с. 343-344].

О.Ф. Скакун механізм правового регулювання визначає як узяту в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [198, с.498].

В.Н. Протасов, досліджуючи механізм правового регулювання акцентує увагу на тому, що категорія «механізм правового регулювання» в тому вигляді, в якому вона народилася й існує, є не завершеною правовою конструкцією, а стадією до системного, перед системного осмислення правової дійсності. Категорія «правова система», що виступає метою, результатом і одночасно інструментом системного вивчення правової дійсності, саме і покликана вирішити ті завдання, що свого часу були поставлені перед поняттям «механізм правового регулювання» [186, с. 65; 225, с.76-77].

Отже, підводячи підсумок вищевикладеному, можна сказати, що **механізм правового регулювання** – *це сукупність правових засобів, які спрямовані на упорядкування відносин між суб'єктами права, забезпечуючи законність і правопорядок, установаження правової свідомості.*

Водночас зазначимо, що окрім механізму правового регулювання в системах демократичних держав прийнято виділяти існування також таких механізмів як: *механізм дії права* (В.П. Казимірчук [83, с. 12]); *механізм правотворчості* - включає механізм здійснення правотворчої діяльності, суб'єкт правотворчості, правила й основні напрями його роботи, критерії її зрілості (А. К. Мухтарова [117, с. 19-24]); *механізм соціального управління* - спосіб організації та функціонування управління, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей (Ю.А. Тихомиров [211, с. 48; 212, с. 38]); *механізм державного управління* - організація, процес практичного здійснення управління (Л.П. Юзьков [231, с. 57-61]); *механізм правового впливу* - систему взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки й об'єкти впливу

(І.П. Голосніченко [51, с. 97-104]); *механізм забезпечення правового режиму* - частина режиму законності, що містить у собі: а) організаційно-структурні формування; б) організаційно-правові методи (В.К. Колпаков [95, с.661]).

Одним з видів механізмів правового регулювання є механізм адміністративно-правового регулювання. Разом з тим, на сьогоднішній день, відсутня єдність думок стосовно визначення даного поняття, набору елементів, що становлять його зміст, особливостей функціонування його в правовій системі.

І.І. Веремеєнко визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави [41, с. 55].

На думку А.П. Коренєва під механізмом адміністративно-правового регулювання слід вважати систему адміністративно-правових засобів, які впливають на суспільні відносини, організовуючи їх в відповідності з задачами держави та суспільства [103; с.42].

С.Г. Стеценко вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [206, с.63].

Досліджуючи зазначену правову категорію С.В. Ківалов зауважує, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання виступають адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання. Адміністративно-правові норми займають особливе місце в системі права не тільки України, але й інших держав, оскільки вони регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері публічного управління, тобто забезпечують організацію і діяльність публічної адміністрації, взаємовідносини людини і держави та ін. Слід особливу увагу звернути на те, що в умовах адміністративної реформи адміністративно-правові норми повинні відіграти

важливу роль в утвердженні конституційного постулату: у взаємовідносинах людини з державою, в особі публічних органів, де центральною постаттю виступає людина [88, с. 16].

В.Г. Чорна, механізм адміністративно-правового регулювання визначає як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких урегульовуються суспільні відносини, відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, які направлені на задоволення публічних інтересів та потреб суспільства [225, с.79].

Автори підручника «Курс лекцій з адміністративного права» визначають механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації. Водночас, до структури цього механізму входять наступні елементи (засоби): - норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; - адміністративно-правові відносини; - акти застосування норм адміністративного права; - акти тлумачення норм адміністративного права; - правосвідомість; - правова культура; - законність [107]. В цілому аналогічно підходимо до дослідження змісту елементів механізму адміністративно-правового регулювання, втім, вважаємо, що частина з них є обов'язковими, а частина допоміжними (факультативними). Так, наприклад, такі елементи механізму адміністративно-правового регулювання як: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права та акти тлумачення норм адміністративного права є обов'язковими. А: правосвідомість; правова культура; законність є допоміжними (факультативними).

Отже, *механізм адміністративно-правового регулювання – це система елементів (обов'язкових та факультативних), які урегульовують суспільні відносини, що виникають в сфері публічного управління в процесі виконання владними суб'єктами своїх прав та обов'язків з метою задоволення публічних інтересів громадян.*

Одним з підвидів механізму адміністративно-правового регулювання належить механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами в Україні.

Адміністративно-правове регулювання здійснюється в різних сферах діяльності держави, зокрема, і у сфері поводження з відходами. Нажаль, слід відзначити, що дослідженню сутності та елементів механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами приділено не достатньо увагу, в монографічних працях дане питання взагалі залишилося поза увагою. Саме тому, розкривши дефініції таких понять як «механізм», «регулювання», «механізм правового регулювання» та «механізм адміністративно-правового регулювання», ми вважаємо за необхідне дати власне визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами» та розкрити зміст його елементів.

На нашу думку, **механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами** – це система адміністративно-правових засобів, які використовуються для регулювання суспільних відносин в сфері поводження з відходами компетентними суб'єктами публічної адміністрації з метою мінімізації утворення, зменшення кількості відходів та очищення місць видалення відходів, розвитку системи рециклінгу відходів, охорони НПС [19].

При дослідженні такого правового інституту як механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами необхідно приділити особливу увагу елементам даного механізму, розкриття яких дасть в повній мірі розуміння того, який чином здійснюється адміністративно-правового регулювання поводження з відходами.

Традиційно в науці теорії держави та права виділяють класичну структуру механізму правового регулювання, яку складають чотири основні блоки: юридичні норми; індивідуальні приписи застосування права (факультативний елемент); правовідносини; акти реалізації прав та обов'язків [210, с. 627; 77, с. 220; 102, с. 60].

А.В. Малько, М.І. Матузов, П.М. Рабінович до основних елементів механізму правового регулювання відносять також юридичні факти [210, с.627; 176, с.147]. Водночас П.М. Рабінович до даних елементів відносить правосвідомість, законність, інтерпретаційно-правові акти та акти застосування правових норм також входять до структури механізму правового регулювання [176, с. 147-148].

На думку С.С. Алексєєва до елементів механізму правового регулювання відносить: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища, які так чи інакше, врегульовано впливають на суспільні відносини [10].

О.Ф. Скакун до механізму правового регулювання відносить наступні елементи, обов'язкові на окремих його стадіях: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); 3) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; 4) акти застосування норм права [198, с.499].

А.М. Вітченко [45, с. 42] до елементів механізму правового регулювання відносить норми права різного призначення, акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб по втіленню їх у життя.

В.В. Копейчиков, до елементів механізму правового регулювання відносить: норми права, правові відносини та акти реалізації прав і обов'язків. Також автор зазначає, що існує низка явищ, які на всіх етапах правового регулювання суттєво впливають на процес правового регулювання суспільних відносин. Такими чинниками є: а) законність; б) правосвідомість; в) правова культура [77, с.220].

Узагальнюючи зазначене, вважаємо, що єдиної чітко встановленої точки зору з приводу елементів механізму правового регулювання немає, а поява в класичній структурі механізму правового регулювання нових елементів є, на

наш погляд, цілком логічним, адже механізм правового регулювання є динамічним явищем.

В теорії адміністративного права існують подібні точки зору щодо набору елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Так, А.П. Корєнєв, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання, як системи засобів, які впливають на відносини відносить: - норми адміністративного права та його принципи, які виражені в законах, указах та інших нормативних актах; - акти тлумачення норм адміністративного права; - акти застосування норм адміністративного права; - адміністративні правовідносини [103, с.42].

С.Г. Стеценко елементи механізму адміністративно-правового регулювання поділяються на дві групи: органічні та функціональні. Органічними складовими частинами даного механізму можуть уважатися ті, що визначають суть самого явища, тобто без яких не може відбуватися сам механізм адміністративно-правового регулювання. До них, на думку вченого, варто віднести: норми права; акти реалізації норм права; правовідносини. В свою чергу, функціональними складовими частинами механізму можуть уважатися ті, які значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, на його вираженість та ефективність, водночас вони не є обов'язковими елементами. До таких складових належать: юридичний факт; правова свідомість; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [206, с.64-66]. Такої ж точки зору притримується Т.О. Коломєєць [4].

Ю.Н. Старілов, вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання включає в себе наступні специфічні засоби: 1) на підставі визначеної законодавцем компетенції одна сторона, яка наділена юридично-владними повноваженнями видає вольові приписи, які обов'язково виконуються підвладною стороною; 2) одностороннє волевиявлення одного учасника правовідносин, так як волевиявлення є юридично-владним, і саме цьому воно має вирішальне значення; 3) підпорядкованість суб'єктів права

приписам, які надходять від суб'єктів наділених владними повноваженнями, які вони приймають відповідно до своєї компетенції; 4) використання у відповідних випадках встановлених нормативно-правовими актами дозволів. При цьому між учасниками правовідносин виникає рівність сторін. Використання дозволів здійснюється лише в тому випадку, якщо це зазначено в адміністративно-правових нормах. Разом з тим, дозволи можуть встановлюватися і іншими нормативно-правовими актами інших галузей права, зокрема: екологічного, митного, земельного та ін. [205, с.669].

На підставі аналізу різних точок зору стосовно елементів механізму адміністративно-правового регулювання наведемо найбільш імпоновано нам точку зору провідних науковців-адміністративістів В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко. Науковці до елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносять: 1) норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти застосування норм адміністративного права; 4) акти тлумачення норм адміністративного права; 5) правосвідомість; 6) правова культура; 7) законність [107].

Отже, приймаючи до увагу, що предметом нашого дослідження є не рід – механізм адміністративно-правового регулювання та його елементи, а вид, в даному випадку, механізм адміністративно-правового регулювання щодо поводження з відходами та його елементи (складові), вважаємо, за необхідне визначити елементи саме механізму адміністративно-правового регулювання щодо поводження з відходами.

С.В. Ківалов і Л.Р. Біла, досліджуючи теорію механізму адміністративно-правового регулювання, зазначають, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання є адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання [88**Ошибка! Закладка не определена.**, с. 14]. Вважаємо, що адміністративно-правові норми є необхідним одним з основних елементів механізмів адміністративно-правового регулювання поводження з

відходами, які урегульовують питання поняття, видів, правового положення суб'єктів в досліджуваній сфері, при цьому, слід відзначити, що нормативно-правове забезпечення в сфері поводження з відходами та з відходами в цілому є, нажаль, вкрай недостатнім. Адже, існуючі нормативні акти мають безліч правових прогалин та колізій, а також не можуть вирішити питання ефективного поводження з відходами. Тобто, маємо на увазі, не відповідність стану нормативного забезпечення потребам сьогодення. Водночас, адміністративно-правові норми, чітко визначають поведінку суб'єктів в досліджуваній сфері, встановлюють права та обов'язки, сторін адміністративних правовідносин в сфері поводження з відходами. Вказують межі обов'язку одного суб'єкта та межі поведінки іншого.

Наступним обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання, на нашу думку, є адміністративно-правові відносини, тобто відносини, що складаються між суб'єктами публічної адміністрації, суб'єктами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами, між публічною адміністрацією та громадськими об'єднаннями. В даних відносинах конкретизуються норми тієї або іншої норми адміністративного права, визначаються характер, даної групи відносин, а також отримують індивідуалізацію права й обов'язки їх учасників, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо вступають в адміністративно-правові відносини.

Предметом таких відносин є вчинення відповідних операцій в сфері поводження з відходами з метою їх мінімізації, створення умов для їх повторної переробки, а також сприяння та боротьба з екологічним благополуччя населення.

Особливостями адміністративно-правових відносин, що виникають в сфері поводження з відходами є:

- 1) являються підвидом правових відносин; виникають, змінюються та припиняються в площині публічного адміністрування, безпосередньо щодо вчинення певних дій (операцій) пов'язаних з запобіганням утворенню різних видів відходів, визначенням порядку їх збирання, перевезення, сортування,

зберігання, рециклінгу і захоронення, в тому числі здійснення контролю за цими операціями та нагляд за місцями видалення відходів;

2) основою для їх формування (виникнення) є відповідна адміністративно-правова норма (и), які містять у собі абстрактну конструкцію відносин, поведінку визначених суб'єктів;

3) знаходять своє вираження (об'єктивізуються в правовій площині) з моменту виникнення юридичних фактів, які визначені адміністративно-правовими нормами;

4) однією з сторін в даній групі відносин є обов'язково носій владних повноважень (публічна адміністрація);

5) ієрархічно дані відносини побудовані за принципом «влада - підпорядкування», тобто одна сторона наділена владними повноваженнями щодо іншої, а друга сторона має обов'язок виконувати імперативні приписи владного суб'єкта (наприклад, відносини між районною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування);

6) можуть мати реординаційний характер, тобто виникають за ініціативою будь-якої із сторін, наприклад, звернення комунального унітарного підприємства «ЕкоВін» до Виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо затвердження норм надання послуг з вивезення побутових відходів;

7) спори між сторонами таких відносин вирішуються: 1) в адміністративному порядку; 2) в порядку адміністративного судочинства, який визначений нормами Кодексу адміністративного судочинства України [90].

О.М. Гаврилюк відзначає, що адміністративно-правове регулювання відходів здійснюється за кількома напрямками, які можна виокремити за ознакою однорідності регулювання суспільних відносин. Про необхідність упорядкування нормами адміністративного права відносин у сфері поводження з відходами свідчить і думка А.О. Оскірко, яка зазначає, що органи виконавчої влади можуть застосовувати широке коло різноманітних адміністративно-правових засобів державного впливу, зокрема: дозволи, надання висновків,

проведення експертиз, здійснення державного контролю, обмеження чи припинення діяльності господарюючих суб'єктів застосування адміністративної відповідальності [129, с.16-17]. При цьому, на нашу думку, коло владних компетентних суб'єктів в сфері поводження з відходами є ширшим, адже, варто говорити про Верховну Раду України, яка приймає закони, якими урегульовуються відповідні питання, а також органи місцевого самоврядування, які до речі найбільш практично наближені до проблеми поводження з відходами.

При цьому, О.В. Гаврилюк, до адміністративно-правових засобів державного впливу поводження з відходами також відносить: розробку і затвердження державних стандартів, норм і правил; державний облік і паспортизацію побутових відходів; здійснення експертизи; квотування; погодження; державну реєстрацію суб'єктів; затвердження та реалізацію регіональних та місцевих програм та контроль за їх використанням; реалізацію адміністративно-юрисдикційних повноважень [47, с.155].

На нашу думку, наведені позиції О.В. Гаврилюка та А.О. Оскірко є безперечно правильними, що стосується видів адміністративно-правових засобів, при цьому, вважаємо, що окрім дозвольно-реєстраційних та контрольних груп засобів, ще необхідно включити до адміністративно-правових засобів в сфері поводження з відходами і адміністративну відповідальність в сфері поводження з відходами, і нагляд, який здійснюють відповідні суб'єкти на різних рівнях, ліцензування в сфері поводження з відходами тощо.

Четвертим основним елементом механізму адміністративно-правового регулювання в сфері поводження з відходами є акти реалізації норм адміністративного права, тобто процес практичного вираження (перенесення) в життя суб'єктами адміністративного права волі, вираженої в адміністративно-правових нормах.

Автори «Курсу лекцій з адміністративного права» акцентують увагу на існуванні чотирьох форм реалізації норм адміністративного права: виконання -

це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків. До даного варіанта реалізації адміністративно-правових норм належать такі дії, як сплата податків, подання звітів, здійснення реєстрації, одержання паспорта тощо; використання - це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей). Діями щодо використання адміністративно-правових норм є: подання скарги, заява про відпустку, використання наданих державою пільг тощо; додержання - це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон; застосування - це діяльність публічної адміністрації з вирішення конкретних справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм [107]. В зв'язку з тим, що сфера поводження з відходами належить до сфери публічного управління, то можна сказати, що як правило, формами реалізації актів адміністративного права в досліджуваній сфері є саме виконання та застосування, хоча реалізація інших форм також присутня в сфері поводження з відходами.

О.В. Гарилюк досліджуючи питання адміністративно-правової охорони поводження з відходами відзначає, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері поводження з відходами неможливе без правового режиму, на який впливають вимоги, встановлені нормативно-правовими актами щодо збирання, видалення, розміщення, зберігання, перероблення, утилізації, захоронення, вивезення відходів [47, с.155].

На підставі вищевикладеного вважаємо, що *елементами механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами є:*

1) норма адміністративного права, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які в тій чи іншій мірі урегульовують питання поводження з відходами (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 відходів);

2) організаційно-структурні формування, тобто система державних та недержавних утворень, на які покладено урегулювання відносини, що виникають між суб'єктами адміністративного права в сфері поводження з відходами;

3) правовідносини, пов'язані з утворенням, збиранням і заготівлею, сортуванням, перевезенням, зберіганням, обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що утворюються в Україні, перевозяться через її територію, вивозяться з неї, а також з перевезенням, обробленням та утилізацією відходів, що ввозяться в Україну як вторинна сировина;

4) акти реалізації норм адміністративного права щодо поводження з відходами – знаходять своє вираження шляхом надання відповідних послуг в сфері поводження з відходами, наприклад, послуги з приймання, розміщення (зберігання та захоронення) та утилізації твердих побутових відходів та великогабаритних побутових відходів; проведення інвентаризації відходів. Розрахунок Пзув; організація ефективного використання відходів; контроль умов та стану тимчасового розміщення відходів; оформлення реєстрових карт об'єктів утворення відходів; послуга зі здійснення моніторингу діяльності підрядників, які розміщують або утилізують відходи, щодо якості виконання їхніх зобов'язань, є частиною комплексу послуг з екологічного аутсорсингу тощо. Водночас це може бути сплата екологічного податку, подання звітів, здійснення реєстрації, моніторингу, ведення державного реєстру тощо;

5) правова свідомість, тобто здійснювати просвітницьку та організаційну роботу з населенням, орендарями і власниками нежитлових приміщень, спрямовану на підтримку в належному стані прибудинкових територій; місць складування відходів на території домоволодінь встановлюються обслуговують житлово-експлуатаційні організації тощо;

6) правова культура – розуміння кожним членом суспільства значення раціонального поводження з відходами, усвідомлення можливості завдання безповоротної шкоди навколишньому природному середовищу;

7) законність, тобто відповідний правовий режим, за допомогою якого учасники адміністративних правовідносин в сфері поводження з відходами дотримуються норм адміністративного та інших галузей права, в противному разі наступає кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна відповідальність.

Таким чином, вважаємо, що до складу механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами належать *основні (головні) елементи*: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; суб'єкти адміністративного права; акти реалізації норм адміністративного права та *допоміжні (додаткові) елементи* механізму адміністративно-правового регулювання належать: правова свідомість, правова культура та законність [15].

2.2. Нормативно-правового регулювання поводження з відходами

Відходи, на сьогодні, є однією з найбільших екологічних проблем людства. Шкода, яка завдається людині та навколишньому природному середовищу від неправильного та не функціонального їх поводження є дуже значною. Втім, негативний вплив від нагромаджених відходів поширюється не лише на територію України, але й за її межі. Шляхом потрапляння шкідливих та небезпечних сполук, які утворюються через неналежне поводження з відходами в підземні води, пари в атмосферне повітря шкода задається не лише Україні, але і країнам-сусідам, тобто в даному випадку мова йде про транскордонне забруднення та вплив відходів на екологію, що носить міжнародний характер.

Таким чином, поводження з відходами є різномірною проблемою та може носити міжнародний характер. Одним з шляхів вирішення даної проблеми є ефективне нормативно-правове регулювання, при чому, якщо ми

говоримо про систем нормативно-правових актів, які урегульовують відповідні відносини в досліджуваній сфері, то варто вести мову про міжнародні норми та норми національного законодавства в сфері поводження з відходами.

Саме тому, пропонуємо, дослідити нормативно-правового регулювання поводження з відходами наступним чином: 1) норми міжнародного законодавства, які урегульовують окремі питання в сфері поводження з відходами на міжнародному рівні; 2) норми національного законодавства, які визначають правову регламентацію здійснення окремих операцій щодо поводження з відходами. При цьому, норми національного законодавства потрібно розглядати систематично структуровано, тобто: а) акти Верховної Ради України; б) акти Президента України; в) акти органів виконавчої влади (акти Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів виконавчої влади) та г) акти органів місцевого самоврядування.

В теорії держави та права науковцями прийнято нормативно-правові акти поділяти залежно від суб'єкта нормотворчості на акти, які приймає: Верховна Рада України – закони і постанови; Верховна Рада Автономної Республіки Крим – постанови (з питань, що носять нормативно-правовий характер) / рішення (з питань організаційно-розпорядчого характеру); Президент України – укази (нормативні та ненормативні) / розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження; керівники міністерств і відомств – нормативні накази, інструкції, розпорядження, положення, вказівки міністра; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим – постанови, рішення і розпорядження; голови місцевих (обласних і районних) державних адміністрацій – розпорядження; місцеві ради народних депутатів, їх виконавчі комітети – рішення і нормативні постанови; керівники їхніх управлінь і відділень – нормативні накази; адміністрація державних підприємств, установ, організацій – нормативні накази, статuti, положення та інструкції [198, с.316].

Здійснений нами аналіз системи нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами різного рівня дав можливість стверджувати, що їхня кількість на

сьогодні сягає понад п'ятсот актів, які на різних рівнях (від міжнародного до місцевого) урегульовують питання поводження з відходами.

Таким чином, дослідимо питання нормативно-правового регулювання поводження з відходами шляхом розкриття положень окремих нормативно-правових актів, які урегульовують окремі питання в досліджуваній сфері структуровано залежно від юридичної сили:

1. міжнародні нормативно-правові акти;
2. акти Верховної Ради України;
3. акти Президента України;
4. акти органів виконавчої влади;
5. акти місцевих органів влади.

Розглянемо їх детально.

1. Міжнародні нормативно-правові акти в сфері поводження з відходами.

Основними нормативно-правовими актами в сфері поводження з відходами є: Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням [25]; Протокол про реєстри викидів і перенесення забруднювачів; Ріо-де-Жанейрської декларації з навколишнього природного середовища й розвитку [194]; Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі; Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення; Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами; Угода про партнерство і співробітництво між Грузією, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами і їх країнами-членами, з іншої сторони; Угода про партнерство і співробітництво між Республікою Вірменією, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами і їх країнами-членами, з іншої сторони; Угода про партнерство і співробітництво між Росією, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами і їх країнами-членами, з іншої сторони тощо.

Базельською конвенцією про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням визначено, що «небезпечними відходами» вважаються такі відходи, які є об'єктами транскордонного перевезення: а) відходи, що входять в будь-яку категорію, зазначену в додатку I, якщо тільки вони не мають будь-якими властивостями перерахованими в додатку III); б) відходи, які не охоплюються пунктом а), але які визначені або вважаються небезпечними у відповідність з внутрішнім законодавством держави експорту, імпорту або транзиту, є Стороною [25, Ст.1].

В ст.2 подано визначення таких понять: відходи - представляють собою речовини або предмети, які видаляються, призначені для видалення або підлягають видаленню відповідно до положення національного законодавства; транскордонна перевезення означає будь-яке переміщення небезпечних або інших відходів з району, що знаходиться під національною юрисдикцією однієї держави, в район або через район знаходиться під національною юрисдикцією іншої держави, або в район або через район не знаходиться під національною юрисдикцією будь-якої держави, за умови, що таке перевезення зачіпає принаймні дві держави; держава експорту означає будь-яку Сторону з якої планується або розпочато транскордонне перевезення небезпечних чи інших відходів; держава імпорту означає Сторону, в яку планується або здійснюється перевезення небезпечних або інших відходів з метою їх видалення або з метою завантаження до видалення в районі, на який не поширюється юрисдикція якого-небудь держави; держава транзиту означає будь-яку державу, яка не є державою експорту або імпорту, через яке планується або видається перевезення небезпечних або інших відходів; зацікавлені держави означають Сторони, які є державами експорту або імпорту або державами транзиту незалежно від того чи є вони Сторонами чи ні; виробник означає будь-яку особу, чия діяльність веде до утворення небезпечних або інших відходів або якщо ця особа невідомо, то особа яка володіє цими відходами та / або здійснює над ними контроль [25, Ст.2].

Зокрема, даним актом визначено, що найбільш ефективним способом захисту здоров'я людини і навколишнього середовища від загрози створюваної такими відходами є скорочення до мінімуму їх виробництва з точки зору кількості і / або їх небезпечного потенціалу; відзначаючи, що держави повинні забезпечувати, щоб виробник виконував обов'язки щодо перевезення і видалення небезпечних та інших відходів виробництва, способом сумісним з охороною навколишнього середовища незалежно від місця їх видалення; - повністю визнаючи, що кожна держава має суверенне право забороняти ввезення або видалення небезпечних та інших відходів іншої держави на своїй території.

Даною Конвенцією визначені права та обов'язки Сторін конвенції; визначені підстави здійснення транскордонного перевезення небезпечних відходів; визначені умови такого перевезення; чітко визначено механізм здійснення транскордонного перевезення; визначено підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення правил та умов здійснення транскордонного перевезення небезпечних відходів; умови здійснення міжнародної співпраці.

Положення Базельської конвенції є обов'язковими для виконання всіма сторонами-учасниками, які її підписали та справляють значний вплив на національне законодавство багатьох країн та європейське право навколишнього середовища.

Таким чином, приписи даного акту на міжнародному рівні урегульовують відносини, що виникають з приводу здійснення операцій щодо поводження з відходами, при цьому визначаючи основоположні принципи щодо захисту навколишнього природного середовища, життя та здоров'я населення від шкідливого впливу відходів та продуктів від їх знешкодження.

Наступним міжнародним документом в сфері поводження з відходами є *Протокол про реєстри викидів і перенесення забруднювачів* [187].

Так, ст.2 пп.11-14 чітко визначено такі види відходів як: відходи призначені для видалення чи утилізації; інші відходи; стічні відходи. Зокрема,

п. 11 визначено, що відходи означають речовини або предмети, які: а) видаляють чи утилізують; б) призначені для видалення або утилізації; в) підлягають видаленню або утилізації згідно з положеннями національного законодавства; п. 12 визначено, що небезпечні відходи означають відходи, які визначаються як небезпечні положеннями національного законодавства; п. 13. «Інші відходи» означають відходи, які не належать до небезпечних; п. 14. «Стічні води» означають використані води, які містять речовини або предмети та підлягають регулюванню згідно з національним законодавством.

В цілому, аналізуючи положення даного акту, можна сказати, що ним визначено: 1) загальні та особливі вимоги щодо ведення реєстру відходів; 2) вимоги щодо розміщення інформації стосовно різних видів відходів в даних реєстрах; 3) права та обов'язки сторін даного протоколу щодо своєчасного, повного внесення інформації до нього, а також забезпечення її правдивості та достовірності; 4) відповідальність сторін за невиконання умов цього протоколу; 5) здійснення контролю і нагляду за веденням реєстру; 6) міжнародна взаємодія відповідних компетентних органів публічного адміністрування щодо ведення реєстрів.

Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі визначає, що: 1) стійкі органічні забруднювачі мають токсичні властивості, виявляють стійкість до розкладання, характеризуються біоаккумуляцією і є об'єктом транскордонного перенесення по повітрю, воді й мігруючими видами, а також осаджуються на великій відстані від джерела їхнього викиду, нагромаджуючись в екосистемах суші та водних екосистемах; 2) необхідність ужиття глобальних заходів стосовно стійких органічних забруднювачів; 3) принцип відповідальності за забезпечення того, щоб унаслідок здійснюваних у рамках їхньої юрисдикції або під їхнім контролем заходів не завдавати шкоди навколишньому природному середовищу інших Держав або районів, що не підпадають під їхню національну юрисдикцію; 4) необхідність ужиття заходів стосовно запобігання шкідливому впливу стійких органічних забруднювачів на всіх етапах їхнього життєвого циклу; 5) національні органи влади повинні

прагнути сприяти інтерналізації екологічних витрат і використанню економічних коштів, беручи до уваги підхід, згідно з яким забруднювач повинен, у принципі, покривати витрати, пов'язані із забрудненням, належно враховуючи суспільні інтереси й не порушуючи міжнародної торгівлі та інвестування; 6) важливість розробки й використання екологічно безпечних альтернативних процесів і хімічних речовин [207].

В той же час, норми даної Конвенції встановлюють: 1) заходи зі зменшення або ліквідації викидів унаслідок ненавмисного виробництва (ст.5); 2) заходи стосовно зменшення або ліквідації викидів, пов'язаних із запасами й відходами (ст.6); 3) плани виконання даних заходів (ст.7); 4) включення хімічних речовин до додатків А, В та С (ст.8); 5) порядок обміну інформацією (ст.9); 6) інформування, підвищення обізнаності й освіта громадськості (ст.10); 6) фінансові ресурси й механізми (ст.13).

Протоколом про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення задекларовано принцип забезпечення всеосяжного режиму матеріальної відповідальності й належної та оперативної компенсації за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та видалення їх, зокрема незаконного обороту цих відходів [188].

Під «шкодою» запропоновано розуміти: 1) позбавлення життя або тілесне ушкодження; 2) утрату або пошкодження майна, іншого, ніж майно особи, що несе відповідальність згідно із цим Протоколом; 3) утрату доходу, що безпосередньо впливає з економічних інтересів, пов'язаних з будь-яким використанням навколишнього середовища, зазнану в результаті заподіяння значної шкоди навколишньому середовищу, з урахуванням накопичень і витрат; 4) витрати на заходи з відновлення постраждалого навколишнього середовища, обмежені витратами на заходи, яких фактично вжито або які повинні бути вжиті, а також 5) витрати на превентивні заходи, зокрема будь-які втрати чи шкоду, заподіяні такими заходами, за умови, що така шкода є наслідком або результатом небезпечних властивостей відходів, що є об'єктом

транскордонного перевезення й видалення небезпечних відходів та інших відходів, на які поширюється дія Конвенції [188, ст.2].

Приписи даного акту застосовується у випадку шкоди, заподіяної в результаті аварії під час транскордонного перевезення небезпечних та інших відходів або видалення їх, зокрема незаконного обороту, починаючи від пункту навантаження відходів на транспортні засоби, у межах сфери дії національної юрисдикції держави експорту. Будь-яка Договірна Сторона може шляхом надіслання повідомлення Депозитарієві виключити зі сфери застосування положень цього Протоколу у випадку всіх транскордонних перевезень, в яких вона виступає як держава експорту, стосовно таких аварій, які відбуваються в межах району, що знаходиться під її національною юрисдикцією, шкоду, заподіяну в районі, на який поширюється її національна юрисдикція.

Разом з тим, слід відзначити, що досить новаторським є застосування в даному міжнародному акті понять «винна відповідальність» та «сувора відповідальність», адже в теорії права, а тому числі і України, даних видів юридичної відповідальності не існує.

Наступним міжнародним правовим актом, яким урегульовано відносини в сфері поводження з відходами є *Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами* [124]. Нормами якої визначено поняття «радіоактивні відходи» означають радіоактивний матеріал у газоподібному, рідкому чи твердому стані, подальше використання якого не передбачається Стороною, що домовляється, чи фізичною або юридичною особою, чиє рішення визнає Сторона, що домовляється, і який контролюється в якості радіоактивних відходів в рамках положень законодавчого та регулюючого поля Сторони, що домовляється.

Зокрема, даною Конвенцією визначені такі операції щодо поводження з радіоактивними відходами як: 1) зняття з експлуатації; 2) оперування; 3) попередня обробка; 4) обробка; 5) кондиціонування; 6) зберігання; 7) захоронення, за винятком перевезення за межами майданчика.

Ця Конвенція застосовується до безпеки поводження з відпрацьованим паливом : 1) що утворюється в результаті експлуатації цивільних ядерних реакторів; 2) радіоактивні відходи утворюються в результаті цивільної діяльності; 3) що утворюються внаслідок запровадження військових чи оборонних програм, в тих випадках, якщо і коли такі матеріали передаються остаточно до цивільних програм, та поводження з ними здійснюється виключно в рамках таких програм [124, ст.3].

Дія Конвенція не застосовується до відходів: 1) що містять лише природні радіоактивні речовини і не утворюються в ядерному паливному циклі, окрім тих випадків, коли вони становлять вилучене з використання закрите джерело чи коли для цілей цієї Конвенції Сторона, що домовляється, оголосила їх радіоактивними відходами; 2) в рамках військових чи оборонних програм, окрім тих випадків, коли для цілей цієї Конвенції Сторона, що домовляється, оголосила їх відпрацьованим паливом чи радіоактивними відходами [124, ст.3].

Разом з тим, даним актом визначено загальні вимоги стосовно безпеки (ст.4); вимоги до установок для поводження з відпрацьованим паливом (ст.ст. 5, 6-9).

Таким чином, як видно норми міжнародного законодавства в сфері відходів урегульовують окремі питання щодо поводження з відходами шляхом розвитку і здійснення міжнародного співробітництва, при чому, особливий акцент робиться на тому, що проблема відходів є глобальною та масштабною, а боротися з нею потрібно міжнародною спільнотою разом, визначено, що захист довкілля і здоров'я людей є найважливішим завданням кожної держави; сформульовано постулат щодо забезпечення максимального рециклінгу відходів.

В той же час, загальні питання в сфері відходів визначаються в *Рамковою Директивою «Про відходи»* [199]; *Регламентом 2150/2002/ЄС «Про статистичні дані про відходи»* [191]; *Регламентом Ради 259/93/ЄС «Про нагляд і контроль за транскордонним перевезенням відходів»* [192]; *Директивою 99/61/ЄС «Про всеохоплююче запобігання забрудненню та його*

контроль [74]; Директивою 2008/99/ЄС «Про охорону навколишнього природного середовища та кримінальну відповідальність» [67]; Директивою 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів» [62]; Директивою 2000/76/ЄС «Про спалювання відходів» [65].

Разом з тим, окремі питання поводження з різними групами відходів на міжнародному рівні урегульовані: Директивою 91/689/ЄЕС «Про небезпечні відходи» [71]; Директивою 2006/21/ЄС «Про управління відходами видобувних підприємств» [184]; Директивою 86/278/ЄЕС «Про осаді стічних вод» [70]; Директивою 2000/53/ЄС «Про транспортні засоби термін експлуатації яких закінчився» [63]; Директивою 2002/96/ЄС «Про відходи електричного та електронного обладнання» [66]; Директивою 75/439/ЄЕС «Про видалення відпрацьованих мастил» [68]; Директивою 94/62/ЄС «Про пакування та відходи пакування» [72]; Директивою 78/176/ЄЕС «Про відходи виробництва діоксиду титану» [69]; Директивою 2000/59/ЄС «Про портові приймальні пристрої для збирання відходів» [64]; Директивою 95/157/ЄЕС «Про видалення ПХД та ПХТ» [73].

2. Акти Верховної Ради України.

Національне законодавство України побудоване з урахуванням основ європейського законодавства в сфері відходів, однак, містить ряд загальних та особливих базових вимог щодо поводження з відходами в Україні.

В *Основному Законі України* визначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16); виключно законами України визначаються основи екологічної безпеки (ст. 92) [100].

Постановою Верховної Ради «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» [182] 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 в організації збору та переробки відходів і використання їх як вторинних матеріальних ресурсів визнати незадовільною.

Визначено, що наслідками незадовільного державного управління, недосконалої нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами є: негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколишнє природне середовище; відсутність дійових економічних стимулів для збору та переробки значної маси відходів; недосконалість економічних і правових механізмів управління у цій сфері; недосконалість сформованої в Україні інфраструктури і практики збору та видалення твердих побутових відходів, яка не передбачає селективне збирання корисних компонентів відходів як вторинної сировини; потребує вдосконалення законодавства за напрямками: приведення у відповідність з європейською практикою; запобігання утворенню відходів та зменшення обсягів їх утворення; реалізація принципу відповідальності виробника за збір і переробку окремих видів продукції після її використання; формування в Україні ринкового механізму поводження з відходами як вторинними ресурсами; стимулювання притоку інвестицій у сферу поводження з відходами; встановлення нормативів платежів, що стимулюють збір та утилізацію використаних тари і упаковки; здійснення державного нормування рівня переробки окремих видів відходів, розробка для реалізації цього принципу національних планів і програм розвитку ринку вторинних ресурсів, збільшення обсягів субсидій на заходи у цій сфері; посилення відповідальності за правопорушення у сфері поводження з відходами; реалізація практики надання підприємствам із збору та переробки відходів податкових пільг, пільгових кредитів та транспортних тарифів; економічне стимулювання збільшення обсягів виробництва товарів і продукції, що виготовляються з відходів або з їх використанням; забезпечення підвищення ефективності використання природної сировини за рахунок зменшення втрат

сировинних, матеріальних та паливно-енергетичних ресурсів у технологічному процесі виробництва товарів і продукції.

Визначено основні напрями вдосконалення нормативної бази у сфері поводження з відходами є розроблення і впровадження: засобів захисту навколишнього природного середовища і здоров'я людей від негативного впливу відходів; механізмів економічного регулювання у сфері поводження з відходами, розвитку прогресивних технологій і обладнання для збору, переробки і транспортування відходів; механізму економії первинних матеріальних та енергетичних ресурсів за рахунок їх заміни відповідними вторинними матеріальними та енергетичними ресурсами; порядку забезпечення розвитку організаційно-виробничої інфраструктури ринку вторинних ресурсів, залучення у цю сферу малого і середнього бізнесу з перспективою створення на цій основі галузі із збору та переробки відходів у товарну продукцію; номенклатури відходів, які у першочерговому порядку підлягають використанню як вторинні матеріальні та енергетичні ресурси; порядку віднесення відходів до ресурсоцінних та ціноутворення щодо відходів, які підлягають використанню як вторинні ресурси.

Разом з тим, слід відзначити, що дана постанова була прийнята ще у 2005 році, тоді як за послідуючі дванадцять років Верховною Радою України не було прийнято аналогічних постанов, які б визначали стан проблеми поводження з відходами, втім, як нами було викладено в першому розділі дисертації законодавець все ж таки Рада Національної безпеки і оборони України в 2013 році також своїм рішенням визнала діяльність Кабінету Міністрів України та діяльність центральних органів виконавчої влади в сфері відходів незадовільною про що було прийнято відповідне рішення.

Базовим основоположним нормативно-правовим актом в сфері відходів є *Закон України «Про відходи»* [148]. Даним актом визначені правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із здійсненням всіх операцій щодо поводження з відходами, визначено порядок та види надання адміністративних послуг в сфері відходів, а також з відверненням негативного

впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України.

Статтею 4 Закону визначено, що норми даного акту регулюють відносини, пов'язані з утворенням, збиранням і заготівлею, сортуванням, перевезенням, зберіганням, обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що утворюються в Україні, перевозяться через її територію, вивозяться з неї, а також з перевезенням, обробленням та утилізацією відходів, що ввозяться в Україну як вторинна сировина [148, ст.4].

Втім, даним Законом не урегульовуються відносини, що виникають: 1) у сфері поводження з побічними продуктами тваринного походження, не призначені для споживання людиною.

Законом визначено принципи та напрямки державної політики в сфері поводження з відходами; стандартизація та нормування у сфері поводження з відходами; повноваження та компетенцію публічної адміністрації в досліджуваній сфері; регламентовано зміст окремих операцій поводження з відходами; визначено засади відповідальності за порушення приписів щодо поводження з відходами, а також основи міжнародного співробітництва в сфері.

Разом з тим, окрім чіткої структурованості положень даного акту; визначення засад державної політики в досліджуваній сфері; визначення повноважень та компетенції публічної адміністрації в сфері поводження з відходами; засад відповідальності за порушення законодавства яким урегульовано відповідні відносини та засад міжнародного співробітництва, все ж таки варто, на нашу думку, констатувати, що норми даного акту містять ряд недоліків, які негативно впливають на правову регламентацію окремих груп відносин щодо поводження з відходами. На деякі з них звернемо увагу.

Статтею 12 передбачено, що відходи, щодо яких не встановлено власника або власник яких невідомий, вважаються безхазяйними. Порядок виявлення та обліку безхазяйних відходів визначається Кабінетом Міністрів України. Слід відзначити, що проблема «безхозних» відходів, на сьогоднішній день, є дуже

нагальною. Адже, майже в кожному населеному пункті є самовільно створювані, неурегульовані сміттєзвалища, які утворюють мешканці відповідної території, таким чином бажаючи позбутися від нього. Втім, не контрольованість утворення таких сміттєзвалищ призводить до утворення великих смітників, які в подальшому створюють проблему забруднення навколишнього природного середовища, лісів, ґрунтів, вод т.д.

В той же час, ч.3 даної статті визначено, що порядок виявлення та обліку безхазяйних відходів визначається Кабінетом Міністрів України. Так, дійсно Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217 [170] визначено порядок виявлення та обліку безхазяйних відходів. Однак, здійснивши аналіз даної Постанови все ж таки є не зрозумілим, яким чином здійснюються операції щодо поводження з даними видами відходів?

Водночас, положення даного акту, все ж таки, передбачають випадки, коли власника відходів знайти не можливо, виникає питання що робити з такими відходами? Яким чином потрібно здійснювати операції щодо поводження з ними? Хто буде нести відповідальність за подальшу їх «долю»? Частково п.9 Постанови дано відповідь на питання щодо суб'єкта подальшої відповідальності, яким передбачено, що «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» [170, п.9]. Втім, на нашу думку, це не є виходом з ситуації, що склалася, адже кількість відходів зашкалює, що призводить до перевищення нормативів та лімітів дозволеного зосередження сміття у відповідному місці видалення відходів, що в деяких областях утворює ситуацію з їх не контрольованістю.

Слід відзначити, що пунктом «м» ч.1 ст.20 Закону та пунктом «и» ст. 21 [148] визначено, що забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів самостійно або за рішенням уповноважених на те органів здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, тобто законодавець поклав обов'язок ліквідації

несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів на місцеві органи публічної адміністрації. Саме тому, ми вважаємо, що і контроль за утворенням і ліквідацією безхозних відходів повинні здійснювати також місцеві державні адміністрації як самостійно, так і взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Таким чином, пропонуємо доповнити ст.12 частиною 10 наступного змісту:

«У разі неможливого виявлення власника відходів місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечені організувати та здійснити комплекс заходів щодо ліквідації безхазяйних відходів на відповідній території та в подальшому сприяти унеможливленню утворенню безхазяйних сміттєзвалищ шляхом застосування відповідних адміністративних заходів».

Водночас, на нашу думку, некоректним викладено п. 9. Постанови [170] визначено, що у разі визначення власника відходів він несе повну відповідальність за додержання умов поводження з ними та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище відповідно до положень Закону України «Про відходи». Водночас, виникає зауваження стосовно некоректності визначення виду відповідальності як «повна». Адже, як уже було зазначено вище відповідальність може бути адміністративна, цивільна, кримінальна, дисциплінарна.

Саме тому, пропонуємо внести зміни до п.9 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» та викласти її в наступній редакції:

«9. У разі визначення власника відходів він несе адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та цивільну відповідальність за додержання умов поводження з ними та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище відповідно до положень Закону України «Про відходи».

Статтею 26 Закону [148] визначено, що державному обліку та паспортизації підлягають в обов'язковому порядку всі відходи, що

утворюються на території України і на які поширюється дія цього Закону. Разом з тим, вважаємо, що дане формулювання є не зовсім коректним. Адже, в ст.1 Закону визначено, що «відходи - це будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення». Тоді виникає питання, яким чином можна здійснити державний облік та паспортизацію об'єктів, які законодавець вміщує в поняття відходи?

Разом з тим, зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів» [169] очевидно, що мова йде не про всі об'єкти, які законодавець вміщує в зміст поняття відходи, а лише про відходи, дія яких поширюється на підприємства, установи, організації всіх форм власності, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, діяльність яких пов'язана з утворенням відходів та здійсненням операцій поводження з ними. Саме тому, вважаємо, що зміст ст.26 сформульовано некоректно та неточно, адже, виходячи з того змісту, що є а сьогоднішній день в ст.26 державному обліку і паспортизації підлягають взагалі всі види відходів, в тому числі і побутові.

З метою усунення даної правової колізії, вважаємо за необхідне внести зміни до ст.26 Закону та викласти її наступним чином:

«Стаття 26. Державний облік і паспортизація 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 операцій поводження з ними».

Прогалиною, на нашу думку, є відсутність в даному Законі норми, яка б визначала засади здійснення контролю і нагляду за місцями видалення відходів. Суб'єктом такого контролю і нагляду повинні бути всі суб'єкти публічної адміністрації всіх рівнів залежно від виду контролю чи нагляду. Та

передбачити, що контроль за місцями видалення відходів повинен бути: 1) залежно від рівнів: загальнодержавний, регіональний, місцевий; 2) залежно від суб'єктів його здійснення: президентський; здійснюваний органами виконавчої влади; здійснюваний органами місцевого самоврядування; громадський; за періодичністю: постійний; тимчасовий.

Таким чином, вважаємо за необхідне доповнити даний Закон статтею 27-1 «Контроль та нагляд за місцями видалення відходів».

Здійснивши аналіз положень Закону України «Про відходи» слід відзначити, що базовий нормативно-правовий акт в сфері поводження з відходами, на нашу думку, не містить норм, які б урегульовували відносини, що виникають щодо: 1) здійснення нагляду в сфері поводження з відходами; 2) ліцензуванню діяльності щодо збору, транспортуванню, обробці, утилізації, знешкодженню, розміщенню відходів; 3) взаємодії суб'єктів публічної адміністрації між собою, з громадськістю та з підприємствами, установами та організаціями щодо поводження з відходами.

Саме тому, пропонуємо доповнити даний Закон ст. 37-1 «Нагляд в сфері поводження з відходами»; ст. *** «Ліцензування в сфері поводження з відходами»; Розділом «Взаємодія публічної адміністрації, громадських організацій, а також підприємств, установ та організацій усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами в сфері відходів» та включити до даного розділу наступні статті: ст. *** «Взаємодія публічних органів управління в сфері відходів»; ст. *** «Взаємодія публічних органів управління та суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами»; ст. *** «Взаємодія між органами публічного управління та громадськими органами в сфері відходів»; ст. *** «Взаємодія між громадськими органами та суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами».

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що одним з способів наповнення Державного та місцевих бюджетів є сплата екологічного податку. Кошти від екологічного податку (за винятком

тих, що справляються за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк) зараховуються до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України [148, ст.46].

Статтею 55 визначено, що суб'єкти права власності на відходи повинні вживати ефективних заходів для зменшення обсягів утворення відходів, а також для їх утилізації, знешкодження або розміщення. Здійснення операцій у сфері поводження з відходами дозволяється лише за наявності дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами на визначених місцевими радами територіях із додержанням санітарних та екологічних норм у спосіб, що забезпечує можливість подальшого використання відходів як вторинної сировини і безпеку для навколишнього природного середовища та здоров'я людей [148, ст.55].

Зокрема, нормами даного Закону передбачено, що в Україні здійснюється стимулювання раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища шляхом надання пільг при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища [148, ст.48].

Разом з тим, слід відзначити, що не дивлячись на важливість охорони навколишнього природного середовища, на сьогоднішній день, спостерігається парадоксальна ситуація, коли Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016-2020 роки ще не прийнятий, тоді як попередній вже Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки вже закінчив термін своєї дії. При

тому, що в проекті Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016-2020 роки акцентовано увагу на таких важливих питаннях як: підготовка та впровадження секторальних стратегій щодо управління відходами; забезпечення імплементації в Україні джерел права ЄС секторів «Управління відходами та ресурсами», «Промислове забруднення та техногенні загрози», «Зміни клімату та захист озонового шару»; забезпечення інформування громадськості про підприємства, які здійснюють діяльність зі знешкодження/знищення небезпечних відходів на Веб-сайтах відповідних центральних органів виконавчої влади; розроблення та впровадження національних стандартів щодо управління життєвим циклом, удосконалення системи ведення обліку відходів; розроблення плану заходів із стимулювання впровадження інноваційних проектів, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно безпечних технологічних процесів; створення інфраструктури із збирання, захоронення та переробки небезпечних відходів, зокрема ламп, що містять ртуть, інформування громадян із зазначених питань; розроблення систем збирання, заготівлі та утилізації зношених шин, резино-технічних виробів та відходів резино-технічного виробництва, поводження з медичними відходами, поводження з будівельними відходами; розроблення ДСТУ Національний перелік (класифікатор) відходів, відповідно до європейських стандартів [120].

Водночас, слід відзначити, що окрім відсутності Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016-2020 роки, на сьогоднішній день, відсутній і будь-який стратегічний рамковий документ, який би урегульовував питання поводження з відходами на різних рівнях публічної адміністрації, розвитку та захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу відходів; відсутній документ, який би визначав напрямки розвитку та фінансування реконструкції існуючих та будівництва нових відходопереробних підприємств як державних, так і з залученням іноземного капіталу, адже, як показує практика ситуація щодо поводження з відходами в Україні знаходиться на низькому технологічному

рівні та орієнтована в більшій мірі лише на його на захоронення; обмежена в підходах до прийняття комплексних рішень; має недостатні фінансові ресурси; а також обмежена в досвіді і технічних знаннях щодо інноваційних технологій, при цьому відсутні рішучі кроки щодо запровадження та реалізації процесів переробки відходів.

Водночас, слід акцентувати увагу, що рішенням Рахункової палати «Про результати аудиту виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням» від 11.05.2016 р. № 10-3 визначено, що протягом 2013-2015 років дотримання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонним переміщенням небезпечних відходів та їх видаленням (далі - Базельська конвенція) забезпечувалося в умовах недостатньої нормативної врегульованості, що супроводжувалося неналежним організаційним і матеріально-технічним забезпеченням відповідних органів виконавчої влади. Як наслідок, вимоги Базельської конвенції виконуються не в повному обсязі, зокрема, на належному рівні не забезпечується контроль за транскордонним переміщенням відходів, їх ідентифікація та видалення, а також координація діяльності відповідальних органів виконавчої влади та обмін інформацією, що створює ризики неконтрольованого ввезення в Україну небезпечних відходів. Аудит свідчить, що головна причина такого стану - відсутність державної цільової програми поводження з відходами, у тому числі небезпечними, яка б окреслила основні цілі відповідної державної політики, напрями діяльності та використання фінансових ресурсів держави у цій сфері, природоохоронні заходи, очікувані результати та терміни їх досягнення [181].

Саме тому, пропонуємо прийняти на загальнодержавному рівні **Стратегію поводження з відходами на період 2017-2025 рр.** (проект розроблено автором та наведено в додатках до дисертації).

Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» [177] спрямований на забезпечення захисту людини та навколишнього природного середовища від шкідливого впливу радіоактивних відходів на сучасному етапі

та в майбутньому. Зокрема, в даному акті окрім основних операцій поводження з відходами, що визначені в Законі України «Про відходи» виділено ще один вид таких операцій - іммобілізація радіоактивних відходів; в ст.1 даного Закону [177] визначено, що поводження з радіоактивними відходами - всі види діяльності (включаючи діяльність, пов'язану із зняттям з експлуатації), що стосуються оперування, попередньої обробки, обробки, кондиціонування, перевезення, зберігання чи захоронення радіоактивних відходів.

Статтею 4 [177] визначений такий вид податку як екологічний податок - податок, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Кошти від екологічного податку, що справляються за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками, спрямовуються до Фонду, який є складовою частиною Державного бюджету України, та мають постійне (багаторічне) бюджетне призначення.

Водночас норми даного Закону визначають: 1) компетенція органів державної влади у сфері поводження з радіоактивними відходами; 2) державне регулювання безпеки у сфері поводження з радіоактивними відходами; 3) органи державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами; 4) обов'язки юридичних та фізичних осіб під час поводження з радіоактивними відходами; 5) держаний облік радіоактивних відходів; 6) порядок розміщення, проектування, будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; 6) правовий режим територій, відведених під сховища радіоактивних відходів та об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами; 7) соціальні аспекти державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами; 8) відповідальність за порушення законодавства у сфері поводження з радіоактивним відходами.

Статтею 22 Кодексу про надра визначено, що надання надр для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод допускається у виняткових випадках при додержанні норм, правил та вимог, передбачених законодавством України. Надра для вказаних цілей надаються відповідно до статті 19 цього Кодексу за результатами спеціальних досліджень та на підставі проектів, виконаних на замовлення заінтересованих підприємств, установ і організацій [92, ст.22]. Проекти будівництва гірничодобувних об'єктів або підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі для захоронення відходів виробництва, інших шкідливих речовин, скидання стічних вод, підлягають екологічній, науково-технічній та іншим видам експертизи та погодженню в порядку, встановленому законодавством України [92, ст.48]. При розробці родовищ корисних копалин та при переробці мінеральної сировини повинні забезпечуватися раціональне використання розкривних порід і відходів виробництва, відходів переробки (шламу, пилу, стічних вод тощо); складування, облік і зберігання відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються [92, ст.53].

Приписи Закону України *«Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»* визначають, що окрім перерахованих суб'єктів публічної адміністрації в сфері відходів, що визначені в Законі України *«Про відходи»* до останніх також належить Державна санітарно-епідеміологічна служба України. Зокрема визначено, що основними напрямками діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби в сфері відходів є: 1) видача висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо об'єктів поводження з відходами; 2) встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на неї; 3) методичне забезпечення та здійснення контролю під час визначення рівня небезпечності відходів [150, ст.33].

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» [149] визначено, що послуги з вивезення побутових відходів у порядку, встановленому

законодавством належать до сфери комунальних послуг; визначено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є державним колегіальним органом, що здійснює регулювання діяльності у сфері захоронення побутових відходів для об'єктів, які обслуговують населені пункти з чисельністю населення понад 100 тисяч осіб, та об'єктів з потужністю перероблення чи захоронення понад 50 тисяч тонн або 200 тисяч метрів кубічних побутових відходів на рік.

До речі, в Законі України «Про відходи» не визначено повноваження та компетенцію даного колегіального органу в сфері відходів.

В Законі України «Про відходи» визначено, що суб'єкт господарської діяльності, у власності або у користуванні якого є хоча б один об'єкт поводження з небезпечними відходами, зобов'язаний: 1) ідентифікувати об'єкти поводження з небезпечними відходами відповідно до кількості порогової маси небезпечних речовин; 2) надавати інформацію про такі об'єкти, в той же час визначення видів об'єктів, що є об'єктами підвищеної небезпеки визначено в *Законі України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»* [175].

Статтею 80 Закону України «Про ветеринарну медицину» встановлені засади використання харчових відходів для годівлі тварин. З метою запобігання спалахам хвороб тварин, спричинених використанням кормів з інфікованих матеріалів тваринного походження, забороняється використовувати як корми для тварин відходи харчових продуктів, які перевозилися транспортними засобами, що брали участь у міжнародних перевезеннях в інфіковані зони або зони спостереження чи з них, без проведення відповідних ветеринарно-санітарних заходів. Використання харчових відходів з потужностей (об'єктів), що здійснюють продаж харчових продуктів або зайняті у сфері громадського харчування, за винятком кормів, зазначених у частині першій цієї статті, для годівлі тварин, призначених для забою, можливе тільки за умови попередньої термічної обробки цих відходів. Особи, які використовують харчові відходи для годівлі тварин, призначених для забою, повинні протягом трьох років вести

записи про походження харчових відходів та надавати таку інформацію державному інспектору ветеринарної медицини на його запит.

Харчові відходи повинні транспортуватись у контейнерах і такими транспортними засобами, що виключають загрозу витоку або виплескування, які після використання миються та дезінфікуються. Умови використання харчових відходів, включаючи порядок їх збирання, теплову обробку, тип і засоби транспортування, а також порядок очистки та дезінфекції транспортних засобів і контейнерів та ведення записів визначаються Департаментом та контролюються його територіальними органами [147, ст.80].

Таким чином, норми даного Закону роблять можливим використання відходів як вторинної сировини, при цьому, відходи, які використовуються в якості корму приносять з одного боку економічну вигоду власнику худоби, а з іншої зменшують кількість відходів.

Отже, норми Законів України «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про житлово-комунальні послуги», «Про ветеринарну медицину», «Про об'єкти підвищеної небезпеки» є спеціальними нормативно-правовими актами в сфері поводження з відходами, які і утворюють спеціальне законодавство, яке урегульовує дане питання.

3. Акти Президента України.

Указом Президента України від 18.10.2013 № 572/2013 «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» [171] було визнано діяльність Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами незадовільною. Надано рекомендації щодо усунення даних недоліків, а також визначено часові проміжки вчинення комплексу дій з метою покращення ситуації, що склалася в сфері поводження з відходами.

4. Акти центральних органів виконавчої влади.

З метою реалізації положень міжнародних актів та актів Верховної Ради України в сфері поводження з відходами розроблений і діє цілий ряд підзаконних актів, у яких містяться конкретні вказівки щодо механізму виконання вимог зазначених документів. Слід відзначити, що на сьогоднішній день, таких підзаконних актів в сфері відходів є найбільша частка. Звернемо акцент на положення деяких з них.

Постановою Кабінету Міністрів України «Порядок ведення реєстру місць видалення відходів» від 03.08.1998 № 1216 затверджено вимоги до ведення реєстру місць видалення відходів. Визначено, що реєстр місць видалення відходів - це система даних, одержаних у результаті обліку та опису всіх об'єктів і спеціально відведених місць, де здійснюються операції з видалення відходів; місця видалення відходів - спеціально відведені місця чи об'єкти (полігони, комплекси, котловани, споруди, ділянки надр тощо), на використання яких для видалення відходів отримано дозвіл від спеціально уповноважених органів у сфері поводження з відходами [140]. Пунктом 4 визначено, що включенню до реєстру підлягають усі місця видалення відходів (ті, що функціонують, закриті, законсервовані тощо).

На кожне місце видалення відходів складається спеціальний паспорт, у якому зазначається найменування і код відходів, їх кількісний та якісний склад, походження, а також технічні характеристики і відомості про методи контролю та безпечної експлуатації. Фінансування робіт з ведення реєстру здійснюється за рахунок коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища. Контроль за повнотою та якістю ведення реєстру покладається на територіальні органи Держекоінспекції. Ведення реєстру здійснюють місцеві державні адміністрації. Зокрема в Додатку 2 до даного акту наведено коди та види операцій з видалення відходів.

Наступним підзаконним нормативно-правовим актом в сфері відходів є постанова *Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 № 1360 «Порядок ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів»* визначено, що

реєстр об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів - це комплексна система збирання, оброблення, збереження та аналізу інформації про об'єкти утворення, оброблення та утилізації відходів [141].

Реєстр складається з двох частин. До першої частини реєстру включаються об'єкти утворення відходів. До другої частини реєстру включаються об'єкти оброблення та утилізації відходів інших власників. Складення і ведення реєстру здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації за участю територіальних органів Держсанепідслужби [141].

Порядок ведення державного обліку та паспортизації відходів затверджено *постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2034 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів»* [169]. 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 операцій поводження з ними. Де визначено, що державний облік відходів - єдина державна система збирання, узагальнення, всебічного аналізу та зберігання відомостей про відходи під час їх утворення та здійснення операцій поводження з ними; паспортизація відходів - це процес послідовного збирання, узагальнення та зберігання відомостей про кожний конкретний вид відходів, їх походження, технічні, фізико-хімічні, технологічні, екологічні, санітарні, економічні та інші показники, методи їх вимірювання і контролю, а також про технології їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення [169, п.2].

Окремі питання особливостей управління безхазяйними відходами визначено *постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів»*. Разом з тим, вище під час аналізу положень Закону України «Про відходи» нами було акцентовано увагу на недоліках змісту даного акту.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» [164] затверджені: 1) положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням; 2) Жовтий перелік відходів; 3) Зелений перелік відходів.

Даним актом, зокрема, визначено провадження щодо експорту / імпорту небезпечних відходів; транзиту небезпечних відходів; наведена класифікація небезпечних відходів. Зазначено, що будь-яке транскордонне перевезення небезпечних відходів вважається незаконним обігом, якщо воно здійснюється: а) без повідомлення всіх заінтересованих держав, як це передбачено цим Положенням; б) без згоди всіх заінтересованих держав, як це передбачено цим Положенням; в) із згодою, яка була отримана від заінтересованих держав шляхом фальсифікації, перекручення чи обману; г) як таке, що не відповідає зазначеному у документах, які регламентують це перевезення; г) способом, який призводить до навмисного видалення (наприклад, скиду) небезпечних відходів на порушення цього Положення і відповідних норм міжнародного права [164].

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 804 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів» [153]

Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, що підлягає ліцензування є: вид операцій з поводження з небезпечними відходами та кількість видів небезпечних відходів, щодо яких здійснюються такі операції; наявність порушень вимог ліцензійних умов провадження господарської

діяльності з поводження з небезпечними відходами [153**Ошибка! Закладка не определена.**].

До суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику відносяться суб'єкти, які: здійснюють операції з утилізації та/або знешкодження дев'яти та більше видів небезпечних відходів; протягом останніх двох років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) допустили порушення вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами. До суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику відносяться суб'єкти, які: здійснюють операції з утилізації та/або знешкодження восьми та менше видів небезпечних відходів; здійснюють операції з поводження з небезпечними відходами (крім операцій з утилізації та/або знешкодження небезпечних відходів) щодо 15 та більше видів небезпечних відходів; протягом останніх трьох років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) допустили порушення вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами. До суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику відносяться суб'єкти, які: здійснюють операції з поводження з небезпечними відходами (крім операцій з утилізації та/або знешкодження небезпечних відходів) щодо 14 та менше видів небезпечних відходів; протягом останніх п'яти років, що передують плановому, але не менш як за результатами двох останніх заходів державного нагляду (контролю) не допустили порушень вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами; не віднесені до суб'єктів господарювання з високим та середнім ступенем ризику [153, пп.3-5].

Визначено, що планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання з поводження з небезпечними відходами здійснюються Мінприроди з такою періодичністю: з високим ступенем ризику - не частіше одного разу на рік; із середнім ступенем ризику - не частіше одного

разу на три роки; з незначним ступенем ризику - не частіше одного разу на п'ять років [153, п.6].

Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 30.11.2011 № 499 «Про затвердження Переліку адміністративних безоплатних послуг, що надаються Міністерством екології та природних ресурсів України» затверджено перелік адміністративних безоплатних послуг, що надаються Міністерством екології та природних ресурсів України, в тому числі, і адміністративних послуг в сфері поводження з відходами, а саме: погодження проектів лімітів на утворення та розміщення небезпечних відходів; погодження місць розміщення об'єктів поводження з небезпечними відходами; дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; повідомлення на транскордонне переміщення небезпечних відходів [156].

Правила експлуатації полігонів побутових відходів затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 01.12.2010 № 435 [144]. Визначено, що полігон побутових відходів - інженерна споруда, яка призначена для захоронення побутових відходів і повинна запобігати негативному впливу на навколишнє природне середовище і відповідати санітарно-епідеміологічним і екологічним нормам. 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. Для їх тимчасового складування на полігоні облаштовують відповідні майданчики [144].

«Правила експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами», затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.05.2012 № 196 [143] урегульовують діяльність з експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами та поширюються на об'єкти перевантаження і сортування побутових відходів та перероблення органічної складової, що є у складі побутових відходів.

«Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 22-р [102] визначено причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом. Заплановано виконання Програми здійснюється двома етапами. На першому етапі (2013-2015 роки) передбачається здійснення заходів щодо ліквідації найбільш екологічно небезпечних об'єктів зберігання токсичних відходів, зменшення обсягу утворення відходів та запобігання їх несанкціонованому видаленню, а також реалізації пілотних проектів з будівництва полігонів та створення потужностей з утилізації, перероблення та знешкодження відходів. На другому етапі (2016-2020 роки) передбачається здійснення заходів щодо створення сучасної інфраструктури збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини, залучення інвестицій у сферу поводження з відходами.

Разом з тим, слід відзначити, що виконання першого етапу, який вже пройшов визнаний рішенням Ради Національної безпеки і оборони незадовільним. Саме тому, виникають великі сумніви щодо результативності виконання другого етапу даної Концепції. При цьому, що на реалізацію програмних цілей Концепції заплановано витратити 4655,9 млн. гривень, з них за рахунок спеціального фонду державного бюджету - 1715,3 млн., місцевих бюджетів - 2940,6 млн. гривень.

Наказом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 03.08.2015 № 222 «Про затвердження Плану діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, на 2016 бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (2017-2018 роки)» [157; 151] визначено завдання та показники результатів їх виконання, зокрема, і у сфері відходів: 1) здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, нафтогазового комплексу, перероблення та захоронення побутових відходів; 2) забезпечення прозорості і відкритості діяльності на ринках природних монополій та на суміжних ринках у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, нафтогазового комплексу, перероблення та захоронення побутових відходів.

5. Акти органів місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування здійснюючи свою нормотворчу функцію урегульовують окремі питання місцевого рівня, що виникають в сфері відходів. Кожен орган місцевого самоврядування залежно від території своєю юрисдикції приймає відповідні обласні програми поводження з відходами. Такі програми є в кожній області та враховують особливості певного регіону та стан кількісного показника відходів. Так, наприклад, такими актами органів місцевого самоврядування є: Програма поводження з небезпечними відходами в Львівській області; Програма поводження з небезпечними відходами в Чернігівській області; Програма поводження з відходами в Харківській області тощо.

Окремими актами виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування можуть вирішуватися питання надання послуг щодо здійснення окремих операцій з поводження з відходами, наприклад, рішення Сумської міської ради «Про затвердження норм надання послуг з вивезення

твердих побутових відходів в місті Суми»; рішення Обухівської міської ради «Про затвердження Правил збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації та захоронення відходів, в тому числі компонентів твердих побутових відходів, як вторинної сировини, на території Обухівської міської ради» [145] тощо. Водночас, визначення впливу відходів на навколишнє природне середовище та екологію в цілому визначаються в програмах, наприклад, «Програма моніторингу довкілля Закарпатської області на 2014-2018 роки».

В окремих областях питання поводження з відходами включені по пунктів планів заходів розвитку області, наприклад, План заходів на 2015-2017 рр. з реалізації Стратегії розвитку Волинської області; Комплексна муніципальна програма поводження з відходами побутового електронного та електричного устаткування у місті Львові на 2013-2017 рр.

2.3. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання поводження з відходами

Проблема поводження з відходами є кричущою та такою, що потребує негайного вирішення. Її масштабність не викликає сумнівів. Постійні повідомлення через засоби масової інформації про загрозу екологічній безпеці країни дають можливість уявити її обсяги та звернути увагу органів вдали та громадськості до скорішого її вирішення. Приймаючи до уваги те, що відходи утворюються та завдають непоправної руйнівної шкоди майже кожній сфері життєдіяльності людини, то виникає потреба у об'єднанні зусиль та всесторонньому підході до її вирішення. Саме тому, в даному випадку потрібно вести мову про розв'язання даної проблеми об'єднавши зусилля всіх суб'єктів органів державної влади та недержавних інституцій, фізичних і юридичних осіб у її розв'язанні.

В теорії адміністративного права на сьогодні існують різні точки зору щодо визначення поняття «публічна адміністрація».

Проф. В.К. Колпаков у підручниках з адміністративного права пропонує розглядати категорію «публічна адміністрація» в двох вимірах: функціональному і організаційно-структурному. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада - законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у виборчих процесах; по-друге, усі органи й установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та ін.; по-третє, усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо. Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [180; 107, с.105-106].

Детальний аналіз функцій та компетенції органів публічного управління в сфері поводження з відходами дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління щодо поводження з відходами. Таким чином, розглянемо повноваження та компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністрування в досліджуваній сфері.

Сьогодні публічні органи управління (публічна адміністрація) здійснюють різні функції щодо задоволення потреб людини та громадянина, зокрема, і в сфері поводження з відходами. Розглянемо особливості їх компетенції та повноваження щодо сфери поводження з відходами детальніше.

Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, до виключних повноважень якої входить і прийняття законів (пункт 3 частини першої ст. 85 Конституції України), що мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів. Саме Верховній Раді України належить утвердження конституційних положень та основ в сфері поводження з відходами. За результатами здійсненого аналізу положень нормативно-правових актів слід відзначити, що в сфері відходів, на сьогоднішній день, прийнято більше п'ятдесяти законів, що визначають правові основи здійснення операцій в сфері поводження з відходами. Закони є основою для прийняття підзаконних нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини в досліджуваній сфері, зокрема, постанови, розпорядження, накази тощо. Верховною Радою України було прийнято основний базовий нормативно-правовий акт в сфері відходів – Закон України «Про відходи».

Водночас, слід відзначити, що в базовому Законі України «Про відходи» не міститься положень, які б визначали повноваження та компетенцію Верховної Ради України, що на нашу думку, є правовою прогалиною. Саме тому, пропонуємо внести зміни та доповнити Закон України «Про відходи» положеннями наступного змісту:

*«Ст. *** Компетенція Верховної Ради України у сфері поводження з відходами*

До компетенції Верховної Ради України у сфері поводження з відходами належить: формування основ державної політики у сфері поводження з відходами; визначення правових основ регулювання відносин у сфері поводження з відходами; встановлення правового режиму територій навколо підприємств по переробці відходів та статусу громадян, які проживають на

них; прийняття рішень щодо розміщення, проектування, будівництва сховищ для захоронення довгоіснуючих відходів».

Державним колегіальним органом, підпорядкованим Президентові України і підзвітним Верховній Раді України, органом державного регулювання діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

До компетенції даного органу в сфері поводження з відходами належить:

1) державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах, в тому числі, перероблення та захоронення побутових відходів;

2) сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів;

3) забезпечення проведення цінової і тарифної політики щодо захоронення побутових відходів;

4) захист прав споживачів товарів (послуг) на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках у сферах перероблення та захоронення побутових відходів;

5) бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації єдиної державної політики у сферах перероблення та захоронення побутових відходів [151].

Главою держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, гарантом дотримання Конституції, прав і свобод людини, відповідно до ст. 102 Конституції України, є Президент України [100], який виступає від імені держави. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України. Одним з конституційних прав, яке гарантується державою є право на екологічну безпеку, чисте довкілля. Президент своїми діями всіляко сприяє підвищенню екологічної ситуації в країні, охороні навколишнього природного середовища, підвищення рівня екологічного благополуччя

населення. Саме тому, з метою охорони навколишнього природного середовища, підвищення рівня екологічної стабільності в державі Президентом України було прийнято Указ Президента України від 18.10.2013 № 572/2013 «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні».

Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до п. 28 частини першої ст. 106 Конституції України, він втілює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення визначених повноважень Президента України (в тому рахунку в сфері екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища).

Разом з тим, на законодавчому рівні Розділом 4 Закону України «Про відходи» визначено компетенцію органів влади та органів місцевого самоврядування, тобто публічної адміністрації у сфері поводження з відходами. До таких суб'єктів законодавець відніс: 1) Кабінет Міністрів України (ст.18); 2) Автономну Республіку Крим (ст. 19); 3) місцеві державні адміністрації (ст. 20); орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері поводження з відходами (ст. 20-1); 4) органи місцевого самоврядування (ст. 21); 5) центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища – Міністерство екології та природних ресурсів (ст.ст. 23, 23-1); 6) 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 – Державна екологічна інспекція України (ст. 23-2); 7) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення – Державна санітарно-епідеміологічна служба України (ст. 24); 8) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства - Міністерство

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (ст.ст. 25, 25-1). Втім, на нашу думку, законодавець розмістивши в вищезазначеній послідовності повноваження суб'єктів адміністрування в сфері поводження з відходами дещо порушив правила нормопроектувальної техніки, так як, відповідно до однієї з вимог, нормативно-правовий акт має бути послідовним, внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру. В даному випадку хочемо сказати, що законодавець порушив послідовність визначення статей, які розкривають повноваження суб'єктів публічного адміністрування в сфері відходів. Так, чомусь повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування законодавець розмістив попереду повноважень центральних органів виконавчої влади в сфері поводження з відходами, що на нашу думку, є неправильним.

Таким чином, розкриємо повноваження та компетенцію суб'єктів публічної адміністрації в сфері відходів.

Наступними рівнем суб'єктів публічної адміністрації є органи виконавчої влади, відповідно до повноважень, визначених законом та іншими правовими актами, забезпечують адміністрування в сфері поводження з відходами.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує й контролює діяльність цих органів [100].

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією України. Він здійснює загальне адміністрування в сфері поводження з відходами [100, ст.113].

Слід відзначити, що акти Кабінету Міністрів України деталізують порядок поводження з відходами, наприклад, порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів; порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів; порядку ведення реєстру місць видалення відходів тощо.

До компетенції Кабінету Міністрів України у сфері поводження з відходами належить: а) реалізація державної політики у сфері поводження з відходами; б) забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами і запровадження маловідходних, енергозберігаючих та ресурсозберігаючих технологій; в) забезпечення організаційно-економічних засад у сфері поводження з відходами, впровадження маловідходних, безвідходних технологій, стимулювання роздільного збирання та утилізації відходів; г) координація роботи міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з відходами; д) затвердження порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; е) затвердження переліку небезпечних відходів; є) затвердження переліку відходів, транскордонне перевезення і видалення яких підлягає державному регулюванню, та організація контролю за їх перевезенням і видаленням; з) затвердження переліку операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів; и) забезпечення створення в Україні об'єктів для захоронення небезпечних відходів, що не підлягають знешкодженню та утилізації; і) визначення порядку обліку утворення, утилізації та видалення відходів; ї) організація підготовки фахівців у сфері поводження з відходами; й) забезпечення участі України у міжнародному співробітництві у сфері поводження з відходами; к) встановлення квот на ввезення в Україну для утилізації відходів як вторинної сировини; м) визначення органу ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; н) встановлення порядку надання письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; о) встановлення порядку ввезення, вивезення і транзиту через територію України окремих видів відходів; п) затвердження вимог до систем поводження з відходами; р) затвердження форми декларації про відходи та порядку її подання [148, ст.18].

Слід відзначити, що майже кожне повноваження Кабінету Міністрів України отримало своє вираження через відповідну постанову Кабінету

Міністрів України, що сприяє прозорій правовій регламентації того яким чином реалізується те чи інше повноваження.

Наступним суб'єктом, який наділеними певними повноваженнями в досліджуваній сфері є Автономна Республіка Крим. Статтею 19 Закону визначено, що до них належать: а) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади; б) участь у формуванні державної політики у сфері поводження з відходами; в) здійснення заходів у сфері поводження з відходами відповідно до законодавства України; г) забезпечення виконання на території Автономної Республіки Крим загальнодержавних програм та програм поводження з відходами; д) затвердження та забезпечення виконання програм Автономної Республіки Крим щодо поводження з відходами; е) координація і сприяння розробленню місцевих програм поводження з відходами; є) контроль за виконанням на території Автономної Республіки Крим загальнодержавних програм та програм Автономної Республіки Крим поводження з відходами; ж) контроль за дотриманням законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами на території Автономної Республіки Крим; з) розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів.

Втім, у зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та відповідно дією спеціального режиму як тимчасово окупованої території унеможлиблюється виконання зазначених повноважень та співпраця органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері поводження з відходами та інших органів публічного управління в сфері відходів.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки є Міністерство екології та природних ресурсів України.

До повноважень даного органу в сфері відходів належить: 1) проведення в установленому законодавством порядку державної екологічної експертизи науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів щодо дотримання вимог законодавства та нормативів під час утворення, оброблення, утилізації та видалення відходів, стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України; 2) створення інформаційно-аналітичних систем і банків даних про обсяги утворення та поводження з відходами; 3) надання письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; 4) погодження місць розміщення небезпечних об'єктів поводження з відходами; 5) участь у розробленні та погодженні нормативних документів, що регулюють питання поводження з відходами; 6) розроблення пропозицій щодо розміщення об'єктів для поводження з небезпечними відходами та їх перевезення по території України; 7) забезпечення обміну інформацією з відповідними органами влади інших держав та міжнародними організаціями у сфері поводження з відходами; 8) затвердження переліку небезпечних властивостей відходів за погодженням з державною санітарно-епідеміологічною службою України; 9) здійснення функцій компетентного органу виконавчої влади, який забезпечує виконання положень Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням; 10) формування і ведення державного банку даних щодо впроваджених в Україні технологій утилізації відходів; 11) розроблення та впровадження систем поводження з відходами [148**Ошибка! Закладка не определена.**, ст.23; 165].

Слід відзначити, що в структурі даного органу функціонує Департамент екологічної безпеки та поводження з відходами. До складу департаменту входять: відділ поводження з відходами та небезпечними речовинами; відділ контролю за обігом пестицидів та агрохімікатів; відділ дозвольно-ліцензійної діяльності; відділ екологічної оцінки.

В той же час, не дивлячись на многовекторність діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України в досліджуваній сфері, вважаємо, що на рівні даного центрального органу виконавчої влади повинні вирішуватися питання, що стосуються по-перше, сприяння в створенні відходопереробних підприємств; по-друге, взаємодія з іншими органами публічної адміністрації щодо створення моделі використання відходів як економічної складової, якої не потрібно позбутися, а потрібно переробити і отримати користь. Саме тому, вважаємо за необхідне внести зміни до ст.23 Закону України «Про відходи» та доповнити її наступним змістом:

12) розробка та надання пропозицій центральному органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом щодо створення спеціалізованих підприємств по переробці відходів та використання продуктів такої переробки як джерел енергії та палива, виділення іншої економічної складової;

13) розроблення рекомендацій та обґрунтувань з приводу проектів відходопереробних підприємств та місць їх розміщення».

Наступним суб'єктом публічної адміністрації, який здійснює адміністрування в сфері відходів є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

До компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства, у сфері поводження з відходами належать: а) формування державної політики у сфері поводження з побутовими відходами, забезпечення розроблення державних програм у сфері поводження з побутовими відходами, планів та

заходів у сфері поводження з побутовими відходами; б) координація діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами; в) нормативно-методичне забезпечення з питань поводження з побутовими відходами; г) розроблення та затвердження державних стандартів, норм і правил у сфері поводження з побутовими відходами; д) погодження республіканських Автономної Республіки Крим, обласних (міст Києва та Севастополя) програм у сфері поводження з побутовими відходами; е) встановлення за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, порядку розроблення, погодження та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; є) затвердження за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, правил експлуатації та утримання об'єктів поводження з побутовими відходами; ж) 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 [148, ст.ст. 25, 25-1].

Таким чином, діяльність даного органу в більшій мірі направлена на адміністрування лише з побутовими відходами. Так, в Україні за 2012 рік утворилось близько 59 млн. м³ побутових відходів, що дорівнює близько 13 млн. тонн, які захоронюються на 6,7 тис. сміттєзвалищах і полігонах, загальною площею понад 10 тис. га [202]; за 2014 рік (без урахування даних АР Крим, Луганської області та м. Севастополь) утворилось близько 45 млн. м³ побутових відходів, або близько 10 млн. тонн, які захоронюються на 6 тис. сміттєзвалищ і полігонів загальною площею понад 9 тис. га [203]; за 2015 рік (без урахування даних АР Крим та м. Севастополь) утворилось близько 48 млн.

м³ побутових відходів, або близько 10 млн. тонн, які захоронюються на 6 тис. сміттєзвалищ і полігонів загальною площею понад 9 тис. га [204].

Особливим органом публічного управління в сфері відходів є Державна екологічна інспекція України. Даний орган здійснює контрольню-наглядову діяльність в сфері відходів. Зокрема, до компетенції даного органу безпосередньо в сфері поводження з відходами належить здійснення контролю (нагляду) за додержанням органами публічної адміністрації в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог законодавства про поводження з відходами щодо:

- а) дотримання вимог виданих дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами;

- б) складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та реєстру місць видалення відходів;

- в) перевезення небезпечних відходів територією України та за транскордонним перевезенням відходів;

- г) збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення, захоронення відходів;

- д) 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;

- е) дотримання вимог нормативно-технічної і технологічної документації, погодженої в установленому порядку, при виробництві продукції (крім дослідних зразків) з відходів чи з їх використанням;

- є) дотримання правил і режиму експлуатації установок, виробництв з оброблення та утилізації відходів;

ж) дотримання правил зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації, захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин, небезпечних речовин;

з) дотримання вимог екологічної безпеки при транспортуванні, зберіганні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин і відходів;

и) своєчасного та повного виконання заходів із захисту земель від засмічення та забруднення відходами [148, ст.23-2].

А також здійснює державний нагляд (контроль) за дотримання вимог виданих лімітів на утворення та розміщення відходів; складання і ведення реєстру об'єктів утворення відходів та реєстру місць видалення відходів; недопущення змішування та захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія [178].

Разом з тим, слід відзначити, що до недавня функціонувала Державна санітарно-епідеміологічна служба України, що реалізувала державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, зокрема у сфері поводження з відходами належало: а) 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, а також забезпечення у стандартах, нормах і правилах та інших нормативних документах щодо поводження з відходами вимог безпеки для здоров'я людини; б) визначення пріоритетних заходів щодо охорони здоров'я людини від негативного впливу відходів; в) проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи проектно-кошторисної документації з метою визначення місць розташування та техніко-економічного обґрунтування проектів будівництва, розширення, реконструкції об'єктів поводження з відходами; г) видача висновків державної санітарно-гігієнічної експертизи щодо об'єктів поводження з відходами; д) встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видача гігієнічного сертифіката на

неї; е) методичне забезпечення та здійснення контролю при визначенні рівня небезпечності відходів; е-1) погодження республіканських Автономної Республіки Крим, обласних (міст Києва та Севастополя) програм у сфері поводження з відходами; ж) проведення експертизи 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 [148, ст.24; 179, п.27 ч.4]. Однак, дана служба була ліквідована.

В окрему групу суб'єктів публічного адміністрування в сфері відходів слід віднести:

- *Міністерство інформаційної політики України* є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах інформаційного суверенітету України, державного іномовлення та інформаційної безпеки. До повноважень даного органу в сфері відходів належить: прийняття участі у формуванні державної інформаційної політики, в тому числі, і щодо шкідливого впливу відходів на навколишнє природне середовище; надає методичну та практичну допомогу прес-службам органів виконавчої влади; надає методичну допомогу державним та комунальним засобам масової інформації в процесі їх реформування, зокрема, і стосовно операцій поводження з відходами, місць видалення відходів, місць скупчення відходів тощо [137];

- *Міністерство оборони України* : організовує через Генеральний штаб Збройних Сил залучення Збройних Сил до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та здійснення у межах повноважень, передбачених законом, заходів щодо забезпечення екологічної безпеки в Збройних Силах; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання вимог нормативно-правових актів з питань цивільного захисту та екологічної безпеки [166]. Зокрема, як уже було доведено вище не контрольованість утворення та відсутність

налагодженого адміністрування відходами є вагомим чинником порушення екологічної безпеки в країні;

- *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України*: організовує та проводить атестацію виробництва підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції [172];

- *Державне агентство України з управління зоною відчуження* здійснює державне управління у сфері поводження з радіоактивними відходами на стадії їх довгострокового зберігання і захоронення, включаючи захоронення радіоактивних відходів у сховищах, розташованих у глибоких геологічних формаціях; здійснює функції головного розпорядника коштів Державного фонду поводження з радіоактивними відходами, розробника порядку використання його коштів, а також замовника Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами; забезпечує організацію ведення державного обліку радіоактивних відходів та їх сховищ, проведення їх державної інвентаризації, у тому числі на міжвідомчому рівні; організовує діяльність щодо визначення, створення та підтримки безперервного функціонування системи фізичного захисту радіоактивних відходів, а також контроль за його забезпеченням під час збирання, перевезення, переробки, зберігання та захоронення радіоактивних відходів; здійснює контроль за збереженням документації, яка характеризує об'єкт поводження з радіоактивними відходами, попереджувальних знаків, огорож тощо; приймає рішення про закриття (консервацію) сховищ радіоактивних відходів за погодженням з Держатомрегулюванням; забезпечує розроблення навчальних планів і програм підготовки спеціалістів із поводження з радіоактивними відходами; організовує підготовку та перепідготовку кадрів і підвищення кваліфікації персоналу у сфері поводження з радіоактивними відходами [159];

- *Державна служба геології та надр України* видає у встановленому порядку спеціальні дозволи на будівництво та експлуатацію підземних споруд,

не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання відходів виробництва, скидання стічних вод [160];

- *Державна служба статистики України* - забезпечує відповідність статистичної інформації критеріям якості, готує звіти для користувачів щодо якості статистичних даних; організовує і проводить статистичні спостереження за соціально-економічними та демографічними явищами і процесами, екологічною ситуацією в Україні та її регіонах шляхом збирання форм державної статистичної звітності та проведення спеціально організованих статистичних спостережень (переписів, одноразових обліків, опитувань, вибірових обстежень, у тому числі населення (домогосподарств) [161];

- *Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів* - здійснює державний ветеринарно-санітарний контроль за збором, утилізацією та знищенням загиблих тварин і відходів тваринного походження [162];

- *Державна служба України з надзвичайних ситуацій* - реалізує в межах повноважень, передбачених законом, державну політику у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, а також щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру; бере участь у роботі Ради з акредитації та технічних комітетів з акредитації національного органу з акредитації для реалізації технічної політики у сфері пожежної безпеки, а також Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення та Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [163].

Разом з тим, слід відзначити, що не дивлячись на те, що Міністерство інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр України, Державна служба статистики України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба

України з надзвичайних ситуацій наділені відповідними повноваженнями в сфері поводження з відходами все ж таки вони не визначені в Законі України як суб'єкти, які здійснюють публічне адміністрування в досліджуваній сфері, що на нашу думку, ускладнює процес взаємодії відповідних суб'єктів в досліджуваній сфері, знижує відповідальність за виконання окремих завдань, покладених на них у відповідності до норм чинного законодавства.

Найбільшим колом повноважень Закон наділяє місцеві органи публічної адміністрації.

Так, ст. 21 Закону України «Про відходи» визначено, що органи місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами забезпечують: а) виконання вимог законодавства про відходи; б) розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів; в) організацію збирання і видалення побутових відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також організацію роздільного збирання корисних компонентів цих відходів; г) затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням; д) вжиття заходів для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами; е) вирішення питань щодо розміщення на своїй території об'єктів поводження з відходами; є) координацію діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, що знаходяться на їх території, в межах компетенції; з) здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території; и) ліквідацію несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів; і) сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини; ї) здійснення інших повноважень відповідно до законів України; й) надання згоди на розміщення на території села, селища, міста місць чи об'єктів для зберігання та захоронення відходів, сфера екологічного впливу функціонування яких згідно з діючими нормативами включає відповідну адміністративно-територіальну одиницю; м)

здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [148, ст.21; 173].

Таким чином, практичну цінність в сфері поводження з відходами відведено саме місцевим органам публічної адміністрації на які відповідно до закону покладено реалізацію наступних функцій: органи місцевого самоврядування покладено такі функції: *нормативну* (зокрема, розроблення та затвердження схем санітарного очищення та правил благоустрою територій населених пунктів, місцевих програм поводження з відходами); *організаційну* (організацію збирання, транспортування, утилізації, знешкодження та видалення відходів); *дозвільну* (надання дозволу на відведення на території населеного пункту місць для складування, зберігання та захоронення відходів); *контролюючу* (здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території); *координаційно-стимулюючу* (створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини); *інформаційну* (інформування населення щодо реалізації місцевих програм у сфері поводження з відходами, сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення).

До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері поводження з відходами належить:

а) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади;

б) участь у розробленні загальнодержавних програм раціонального використання відходів і вжиття необхідних заходів для запровадження маловідходних та енергозберігаючих технологій;

в) організація розроблення та здійснення регіональних і місцевих програм поводження з відходами, а також забезпечення реалізації загальнодержавних програм;

г) координація та сприяння розвитку підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами;

д) здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища;

е) здійснення контролю за діяльністю об'єктів поводження з відходами;

є) взаємодія з органами місцевого самоврядування;

ж) розроблення та затвердження схем санітарного очищення населених пунктів;

з) організація та сприяння створенню спеціалізованих підприємств усіх форм власності для збирання, оброблення, утилізації та видалення відходів, а також для виготовлення, монтажу та сервісного обслуговування відповідного устаткування;

и) залучення та об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ, організацій та громадян, місцевого бюджету і позабюджетних фондів для фінансування будівництва нових, розширення та реконструкції діючих об'єктів поводження з відходами, а також для вивчення можливості утилізації відходів, їх маркетингу тощо;

і) складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів і реєстру місць видалення відходів;

ї) організація ведення обліку утворення, оброблення, знешкодження, утилізації та видалення відходів, їх паспортизації;

й) організація збирання і видалення побутових та інших відходів, у тому числі відходів дрібних виробників, створення полігонів для їх захоронення, а також здійснення роздільного збирання корисних компонентів цих відходів;

к) видача дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки;

м) забезпечення ліквідації несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів самостійно або за рішенням уповноважених на те органів;

н) сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини;

п) здійснення контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

Крім вище зазначених повноважень до повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері поводження з відходами належить:

а) проведення в установленому законодавством порядку державної екологічної експертизи науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів щодо дотримання вимог законодавства та нормативів під час утворення, оброблення, утилізації та видалення відходів, крім об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України;

б) видача відповідно до закону дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами терміном на три роки;

г) погодження місць розміщення об'єктів поводження з відходами (крім небезпечних відходів).

Під час підготовки проектів місцевих бюджетів місцеві державні адміністрації вносять пропозиції щодо залучення коштів, необхідних для здійснення заходів у сфері поводження з відходами [148, ст.20; 174].

Аналізуючи повноваження та компетенцію місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування не важко помітити

дублювання повноважень даних органів, а саме: 1) затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням; 2) вжиття заходів для стимулювання суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами; 3) вирішення питань щодо розміщення на своїй території об'єктів поводження з відходами; 4) координацію діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, що знаходяться на їх території, в межах компетенції; 5) здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території; 6) ліквідацію несанкціонованих і неконтрольованих звалищ відходів; 7) сприяння роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини.

На думку В.М. Кампо та І.М. Пахомова, питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень [59, с. 105].

На нашу думку, наявність такої ситуації спричиняє, по-перше, «перекидуванню» обов'язків від одного органу на інших, що в свою чергу, сприяє плутанині у визначенні відповідальної особи за невиконання чи неналежне виконання повноважень, які дублюються; по-друге, недоцільному розподіленню коштів місцевого бюджету на одні і ті ж самі потреби, однак які виконуються не одним органом, а паралельно двома; по-третє, невиконанням дублюючихся повноважень, коли обидва органи сподіваються, що відповідний обов'язок виконає інший суб'єкт; по-четверте, спричиняє втручання одних органів у справи інших.

З метою вирішення ситуації щодо усунення дублювання повноважень, вважаємо за необхідне здійснити більш чіткий нормативно-правовий розподіл компетенції зазначених органів виконавчої влади на місцях і визначення межі реалізації їх повноважень у сфері поводження з відходами шляхом внесення

відповідних змін до статей законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» та відповідно статей 20, 21 Закону України «Про відходи», якими визначено повноваження органів місцевого самоврядування та відповідних місцевих державних адміністрацій в сфері поводження з відходами.

Окрім суб'єктів публічної адміністрації суб'єктами у сфері поводження з відходами є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами, тобто суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, однак, мають права і обов'язки, що виникають під час їхньої буденної чи господарської діяльності.

Права підприємств, установ та організацій у сфері поводження з відходами: а) одержання в установленому порядку інформації про технології утилізації відходів, будівництво та експлуатацію об'єктів поводження з відходами; б) зберігання відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах відповідно до санітарних норм і правил утримання територій; в) внесення пропозицій, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, будівництвом та експлуатацією об'єктів поводження з відходами; г) одержання в установленому порядку пільг у разі участі у створенні об'єктів поводження з відходами; д) участь у розробленні місцевих, регіональних та загальнодержавної програм поводження з відходами; е) участь у конкурсах на набуття права виконання послуг у сфері поводження з побутовими відходами на певній території.

В той ж час, суб'єкти господарської діяльності у сфері поводження з відходами зобов'язані: а) запобігати утворенню та зменшувати обсяги утворення відходів; б) забезпечувати приймання та утилізацію використаних пакувальних матеріалів і тари, в яких знаходилася продукція цих підприємств, установ та організацій - суб'єктів господарської діяльності, або укладати угоди з відповідними організаціями на їх збирання та утилізацію; в) 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; г) на основі матеріально-сировинних балансів виробництва виявляти і вести первинний поточний облік кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, і подавати щодо них статистичну звітність у встановленому порядку; д) забезпечувати повне збирання, належне зберігання та недопущення знищення і псування відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, що відповідає вимогам екологічної безпеки; е) брати участь у будівництві об'єктів поводження з відходами; є) здійснювати організаційні, науково-технічні та технологічні заходи для максимальної утилізації відходів, реалізації чи передачі їх іншим споживачам або підприємствам, установам та організаціям, що займаються збиранням, обробленням та утилізацією відходів, а також забезпечувати за власний рахунок екологічно обґрунтоване видалення тих відходів, що не підлягають утилізації; ж) не допускати змішування відходів, якщо це не передбачено існуючою технологією та ускладнює поводження з відходами або не доведено, що така дія відповідає вимогам підвищення екологічної безпеки; з) не допускати зберігання та видалення відходів у несанкціонованих місцях чи об'єктах; и) здійснювати контроль за станом місць чи об'єктів розміщення власних відходів; і) своєчасно в установленому порядку сплачувати екологічний податок, що справляється за розміщення відходів; ї) надавати місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, уповноваженим органам виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища інформацію про відходи та пов'язану з ними діяльність, у тому числі про випадки несанкціонованого попадання відходів у навколишнє природне середовище та вжиті щодо цього заходи;й) призначати відповідальних осіб у сфері поводження з відходами; к)

забезпечувати розробку в установленому порядку та виконання планів організації роботи у сфері поводження з відходами; л) відшкодовувати шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, здоров'ю та майну громадян, підприємствам, установам та організаціям внаслідок порушення встановлених правил поводження з відходами, відповідно до законодавства України; м) забезпечувати професійну підготовку, підвищення кваліфікації та проведення атестації фахівців у сфері поводження з відходами; н) мати ліцензії на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами і/або дозвіл на транскордонне перевезення небезпечних відходів; о) мати погоджений із уповноваженими органами виконавчої влади план дій на випадок виникнення надзвичайної ситуації, пов'язаної з поводженням з небезпечними відходами; п) передбачати при укладанні угод на поставку в Україну товарної продукції утилізацію чи вивезення з України використаних пакувальних матеріалів і тари; р) здійснювати планування нового будівництва або реконструкції об'єкта поводження з відходами з дотриманням вимог законодавства про містобудування; с) мати дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, якщо їхня діяльність призводить до утворення відходів, для яких Пзув перевищує 1000; т) виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством, щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища відходами [148, ст.17].

Слід відзначити, що особливе важливе значення мають державні підприємства по переробці відходів, адже, під час гниття відходів на полігонах утворюються шкідливі речовини – двоокис вуглецю та метан, які впливають на утворення парникового ефекту та отруюють ґрунтові води. Сортивання сміття також цілком не вирішує проблеми його утилізації, адже на вторинне перероблення можна відправити лише 8,0% відходів, решту 92,0% все одно потрібно знешкоджувати. Саме тому, виникає необхідність утворення спеціалізованих заводів по переробці відходів.

Одним з таких, на жаль, одиничних підприємств є Завод «Енергія» - єдине підприємство столиці, яке спеціалізується на спалюванні твердих побутових

відходів, виробляючи при цьому, теплову енергію і транспортуючи її до споживачів. Ще одним поодиноким прикладом функціонування відходопереробних підприємств є Державна компанія Укрекокомресурси створена за ініціативою Мінекономіки з метою поліпшення умов упровадження системи роздільного збирання, комплексної переробки та утилізації відходів як вторинної сировини. Діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Здійснює державну політику щодо утилізації використаної тари та упаковки, є головним розпорядником коштів спеціального фонду з находжень від тари та упаковки. Для досягнення поставлених завдань може залучати іноземні інвестиції, реалізувати інвестиційні проекти тощо [94].

Як показує світова практика, в Японії кількість відходопереробних заводів становить 1900 одиниць, що дає можливість спалювання 75,0% відходів на заводах; у Франції така кількість становить 170 та 42,0% відповідно; у Німеччині – 73 та 35,0% відповідно; у Данії – 38 та 65,0% відповідно; у Бельгії – 18 та 72,0% відповідно; у Швейцарії – 30 та 67,0% відповідно; у Швеції – 23 та 55,0% відповідно.

Нажаль, слід відзначити, що на сьогоднішній день, в Україні немає мереж відходопереробних підприємств, а ті існуючі поодинокі заводи, які займаються переробкою відходів не справляються з кількістю, яка утворюється. Як показує світова практика, що чим більш індустріально розвинута країна, тим більша чисельність підприємств по переробці відходів повинна бути.

Розкривши систему органів публічної влади, слід відзначити, що не дивлячись на те, що їх чисельність є значною, повноваження широкими, все ж таки спостерігається ситуація, коли адміністрування в сфері поводження з відходами є неефективним, про що свідчать не поодинокі висновки Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України. Стан сфери поводження з відходами, що існує, на сьогодні, не дає можливості вести мову про ефективність їхньої діяльності та високі оціночні результати, що проявляється у наявності величезної кількості неконтрольованих відходів, відсутності ефективного контролю та нагляду за відповідними суб'єктами

власниками відходів, хаотичного створення місць збирання відходів, навіть там, де це не визначено на законодавчому рівні тощо.

До речі, на проблемі реалізації органами влади своїх повноважень та на проблемі позитивних результатів діяльності даних органів звертав увагу і Т.П. Козаченко, який визначив такі стратегічні проблеми щодо інституційної/ організаційної та законодавчої структури публічного адміністрування в сфері відходів є: - нечітке розподілення ролей та відповідальності між зацікавленими сторонами; - обмежена та неефективна координація діяльності зацікавлених сторін; - недостатні зв'язки з приватними компаніями перевізниками; - складна законодавча структура з багатьма положеннями та актами, які частково співпадають; - нечітке розподілення повноважень щодо контролю відповідності законодавству та впровадження примусових механізмів; - відсутність стратегічного підходу в питанні наближення до правового поля ЄС.

На нашу думку, *відсутність ефективного адміністрування в сфері поводження відходів зумовлена наступними чинниками:*

- 1) відсутність дієвого контролю та нагляду в сфері відходів;
- 2) відсутність пропорційних заходів адміністративної відповідальності за заподіяну шкоду від відходів;
- 3) відсутність яскравих прикладів притягнення до юридичної відповідальності відповідних посадових осіб, які компетентні та наділені правом здійснювати виконавчо-розпорядчі повноваження в сфері поводження з відходами;
- 4) наявність корупційної складової щодо поводження з відходами;
- 5) відсутність розвинутого менеджменту в сфері поводження з відходами;
- 6) відсутність політичної волі щодо створення відходопереробних підприємств;
- 7) відсутність механізмів взаємодії щодо здійснення операцій в сфері поводження з відходами, в даному випадку, маємо на увазі, взаємодію як внутрішню, так і зовнішню;

8) відсутність правової свідомості у суб'єктів власників відходів та суб'єктів публічного адміністрування в сфері поводження з відходами;

9) нечітке розподілення ролей органів виконавчої влади та їхніх повноважень, а також далека від ефективної співпраця між ними і координація діяльності в досягненні загальних цілей призводить до труднощів при асигнуванні в сектор бюджетних - державних та місцевих коштів і коштів спеціальних фондів, а також утруднює створення ефективної системи поводження з ТПВ [119];

10) розподіл обов'язків між різними зацікавленими сторонами повинен встановити між ними чітке розмежування обов'язків на національному рівні, зокрема що стосується: стратегічних, законодавчих та координаційних функцій; функцій упровадження, моніторингу, контролю та видачі дозволів [94].

Ще однією групою суб'єктів в сфері поводження з відходами є громадяни України, іноземці та особи без громадянства. Так, дані особи у сфері поводження з відходами мають право на: а) безпечні для їх життя та здоров'я умови при здійсненні операцій щодо поводження з відходами; б) одержання в установленому порядку повної та достовірної інформації про безпеку об'єктів поводження з відходами як тих, що експлуатуються, так і тих, будівництво яких планується; в) відвідування в установленому порядку спеціально відведених місць чи об'єктів поводження з відходами; г) участь в обговоренні питань, пов'язаних із розміщенням, проектуванням, спорудженням та експлуатацією об'єктів поводження з відходами; д) екологічне страхування відповідно до законодавства України; е) відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок порушення законодавства про відходи [148, ст.14]. Водночас, ст.15 громадяни України, іноземці та особи без громадянства зобов'язані: а) дотримуватися вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері поводження з відходами; б) вносити в установленому порядку плату за користування послугами з вивезення побутових відходів; в) виконувати інші обов'язки, передбачені законами, щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища відходами.

Висновки до розділу 2

Дослідивши поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання в сфері поводження з відходами ми прийшли до наступних висновків.

Механізм адміністративно-правового регулювання поводження з відходами – це система адміністративно-правових засобів, які використовуються для регулювання суспільних відносин в сфері поводження з відходами компетентними суб'єктами публічної адміністрації з метою мінімізації утворення, зменшення кількості відходів та очищення місць видалення відходів, розвитку системи рециклінгу відходів, охорони навколишнього природного середовища.

Особливостями адміністративно-правових відносин, що виникають в сфері поводження з відходами є:

1) являються підвидом правових відносин; виникають, змінюються та припиняються в площині публічного адміністрування, безпосередньо щодо вчинення певних дій (операцій) пов'язаних з запобіганням утворенню різних видів відходів, визначенням порядку їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, рециклінгу і захоронення, в тому числі здійснення контролю за цими операціями та нагляд за місцями видалення відходів;

2) основою для їх формування (виникнення) є відповідна адміністративно-правова норма (и), які містять у собі абстрактну конструкцію відносин, поведінку визначених суб'єктів;

3) знаходять своє вираження (об'єктивізуються в правовій площині) з моменту виникнення юридичних фактів, які визначені адміністративно-правовими нормами;

4) однією з сторін в даній групі відносин є обов'язково носій владних повноважень (публічна адміністрація);

5) ієрархічно дані відносини побудовані за принципом «влада -

підпорядкування», тобто одна сторона наділена владними повноваженнями щодо іншої, а друга сторона має обов'язок виконувати імперативні приписи владного суб'єкта (наприклад, відносини між районною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування);

6) можуть мати реординаційний характер, тобто виникають за ініціативою будь-якої із сторін, наприклад, звернення комунального унітарного підприємства «ЕкоВін» до Виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо затвердження норм надання послуг з вивезення побутових відходів;

7) спори між сторонами таких відносин вирішуються: 1) в адміністративному порядку; 2) в порядку адміністративного судочинства, який визначений нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Елементами механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами є:

1) норма адміністративного права, тобто сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які в тій чи іншій мірі урегульовують питання поводження з відходами (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 відходів);

2) організаційно-структурні формування, тобто система державних та недержавних утворень, на які покладено урегулювання відносини, що виникають між суб'єктами адміністративного права в сфері поводження з відходами;

3) правовідносини, пов'язані з утворенням, збиранням і заготівлею, сортуванням, перевезенням, зберіганням, обробленням (переробленням), утилізацією, видаленням, знешкодженням та захороненням відходів, що утворюються в Україні, перевозяться через її територію, вивозяться з неї, а також з перевезенням, обробленням та утилізацією відходів, що ввозяться в Україну як вторинна сировина;

4) акти реалізації норм адміністративного права щодо поводження з відходами – знаходять своє вираження шляхом надання відповідних послуг в

сфері поводження з відходами, наприклад, послуги з приймання, розміщення (зберігання та захоронення) та утилізації твердих побутових відходів та великогабаритних побутових відходів; проведення інвентаризації відходів. Розрахунок Пзув; організація ефективного використання відходів; контроль умов та стану тимчасового розміщення відходів; оформлення реєстрових карт об'єктів утворення відходів; послуга зі здійснення моніторингу діяльності підрядників, які розміщують або утилізують відходи, щодо якості виконання їхніх зобов'язань, є частиною комплексу послуг з екологічного аутсорсингу тощо. Водночас це може бути сплата екологічного податку, подання звітів, здійснення реєстрації, моніторингу, ведення державного реєстру тощо;

5) правова свідомість, тобто здійснювати просвітницьку та організаційну роботу з населенням, орендарями і власниками нежитлових приміщень, спрямовану на підтримку в належному стані прибудинкових територій; місць складування відходів на території домоволодінь встановлюються обслуговують житлово-експлуатаційні організації тощо;

6) правова культура – розуміння кожним членом суспільства значення раціонального поводження з відходами, усвідомлення можливості завдання безповоротної шкоди навколишньому природному середовищу;

7) законність, тобто відповідний правовий режим, за допомогою якого учасники адміністративних правовідносин в сфері поводження з відходами дотримуються норм адміністративного та інших галузей права, в противному разі наступає кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна відповідальність.

Доведено необхідність прийняття на загальнодержавному рівні Стратегії поводження з відходами на період 2017-2025 рр.

Звернуто увагу на дублюванні повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що як результат створює: по-перше, «перекидування» обов'язків від одного органу на інших, що в свою чергу, сприяє плутанині у визначенні відповідальної особи за невиконання чи неналежне виконання повноважень, які дублюються; по-друге, недоцільному

розподіленню коштів місцевого бюджету на одні і ті ж самі потреби, однак які виконуються не одним органом, а паралельно двома; по-третє, невиконанням дублюючих ся повноважень, коли обидва органи сподіваються, що відповідний обов'язок виконає інший суб'єкт; по-четверте, спричиняє втручання одних органів у справи інших.

Автором акцентовано увагу, що існуючий нормативно-правовий масив, який урегульовує відносини в сфері поводження з відходами містить ряд недоліків. Саме тому, автором внесена пропозиція доповнити:

- Закон України «Про відходи»: ст.12 частиною 10 наступного змісту: «У разі неможливого виявлення власника відходів місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечені організувати та здійснити комплекс заходів щодо ліквідації безхазяйних відходів на відповідній території та в подальшому сприяти унеможливленню утворенню безхазяйних сміттєзвалищ шляхом застосування відповідних адміністративних заходів»; ст. 26. Державний облік і паспортизація 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 операцій поводження з ними; ст. 27-1 «Контроль та нагляд за місцями видалення відходів»; 37-1 «Нагляд в сфері поводження з відходами»; ст. *** «Ліцензування в сфері поводження з відходами»; Розділом «Взаємодія публічної адміністрації, громадських організацій, а також підприємств, установ та організацій усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами в сфері відходів» та включити до даного розділу наступні статті: ст.*** «Взаємодія публічних органів управління в сфері відходів»; ст. *** «Взаємодія публічних органів управління та суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами»; ст. *** «Взаємодія між органами публічного управління та громадськими органами в сфері відходів»; ст. *** «Взаємодія між громадськими органами та суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана із поводженням з відходами»; ст. *** «Компетенція Верховної Ради України у сфері поводження з відходами»; доповнити ст.23

пунктом 12, 13 наступного змісту: 12) розробка та надання пропозицій центральному органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом щодо створення спеціалізованих підприємств по переробці відходів та використання продуктів такої переробки як джерел енергії та палива, виділення іншої економічної складової; 13) розроблення рекомендацій та обґрунтувань з приводу проєктів відходопереробних підприємств та місць їх розміщення»;

- пропонуємо внести зміни до п.9 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217 «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» та викласти її в наступній редакції: «9. У разі визначення власника відходів він несе адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та цивільну відповідальність за додержання умов поводження з ними та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище відповідно до положень Закону України «Про відходи».

РОЗДІЛ 3

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

3.1. Контроль і нагляд за поводженням з відходами

Одним з головних елементів в системі забезпеченні якості навколишнього природного середовища є, в тому числі, система контролю та нагляду за станом відходів, дотриманням встановлених законом вимог за здійсненням операцій щодо відходів (збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення), виявленням та оцінкою стану місць зберігання та видалення відходів, здійсненням моніторингу в досліджуваній сфері тощо.

При вирішенні даного завдання провідну роль відведено органам державної влади та органам місцевого самоврядування, а також громадським інституціям. Публічна адміністрація з метою перевірки виконання додержання встановлених законом вимог в сфері поводження з відходами відповідними суб'єктами повинна постійно та всесторонньо здійснювати контрольно-наглядову функцію. Особливості здійснення відповідними компетентними суб'єктами контролю і нагляду залежать від специфіки функціонування підконтрольного суб'єкта. Розглянемо більш детально поняття та особливості здійснення контролю та нагляду в сфері поводження з відходами, а також визначимо суб'єктів публічної адміністрації, їх повноваження та компетенцію щодо здійснення контролю та нагляду.

В найбільш загальному визначення поняття «контроль» означає: 1) спостереження, нагляд за будь-чим, з метою перевірки відповідності тих або інших дій у галузі виробництва, державного управління або поведінки громадян [230, с. 368]; 2) виконання законів, рішень тощо [232, с. 323]; 3) перевірку, спостереження з метою перевірки; ті, хто займається перевіркою, контролери [238, с. 256].

В теорії державного управління під контролем пропонується розуміти перевірку виконання прийнятих рішень чи обов'язків, покладених державою і суспільством на підприємства, установи, організації, посадових осіб і громадян, дотримання правових і соціальних норм, ліквідацію відхилень від заданих програм діяльності і нормативних вимог [219, с.44; 101, с. 8]; як засіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, функція управління, його метод, як елемент владних відносин або специфічний різновид юридичного процесу чи правова форма діяльності державних органів [86, с.94; 220, с.74; 233, с.35-41].

Отже, як бачимо, в юридичній довідковій, словниковій літературі існує розмаїття визначень контролю, що пояснюється різним підходом вчених до його формулювання, виділенням та характеристикою певних його ознак. В той же час, якщо узагальнити зазначені точки зору щодо визначення даного поняття, то вважаємо, можна виокремити такі головні складові як по-перше, діяльність компетентних суб'єктів; по-друге, формою такої діяльності є спостереження, перевірка; по-третє, передбачає право контролюючого субота застосовувати відповідні заходи впливу.

Слід відзначити, що в теорії адміністративного права адміністративісти також не мають єдності точок зору щодо трактування поняття «контролю».

М. Т. Білуха досліджуючи засади здійснення контролю та провадження контрольної діяльності визначає, що контроль дає можливість діставати оперативну інформацію, яка об'єктивно відтворює становище на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності накресленій програмі; виявити недоліки в рішеннях, які приймають, організації виконання, способах і засобах реалізації їх; вивчити ділові якості працівників [37, с. 4].

На думку адміністративіста Х.П. Ярмачі сутність контролю виявляється в наступному: 1) перевірка, облік діяльності кого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери. Отже, зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», і, в свою

чергу, при розкритті змісту терміна «нагляд» найчастіше вживається термін «контроль» [235, с.8-9].

В.С. Четверіков розкриває контроль через функцію управління та зазначає, що контроль як функція управління необхідний для постійної перевірки результатів будь-якої діяльності з тим, щоб, своєчасно усуваючи недоліки, підвищувати її ефективність. Виступаючи в якості одного з ефективних інструментів підвищення рівня всієї організаторської роботи, контроль є одночасно і методом виховання кадрів, засобом забезпечення дисципліни в процесі виконання управлінської діяльності. Як функція управління, він являє собою спостереження і перевірку відповідності процесу функціонування системи прийнятим законам, планам, стандартам, правилам, наказам і т. д. У процесі контролю виявляються результати управлінських впливів, допущені відхилення від принципів організації та регулювання, в тому числі і правового. Контроль - своєрідна форма зворотного зв'язку, що дозволяє встановлювати, наскільки точно реалізуються задані суб'єктом управління параметри функціонування системи. Отже, контроль служить двом основним цілям. По-перше, він дозволяє направляти будь-яку діяльність на виконання попередньо встановлених завдань за допомогою перевірки фактичного стану справ, ступеня реальності здійснення прийнятих рішень. По-друге, він дає можливість вдосконалення діяльності шляхом своєчасного виявлення та усунення відхилень, що виникли і їх причин [222, с.30-31].

Так, зокрема, О.Ф. Андрійко зазначає, що, виходячи з розуміння сутності державного контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним. Крім того, автор, визначає контроль в ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [127, с.12].

П.С. Лютіков досліджуючи питання державного контролю в галузі чорної металургії визначає, що державний контроль – це об'єктивно зумовлена діяльність публічної адміністрації (посадових осіб), що здійснюється на

постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об'єктів, полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у ньому, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права, виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконання прийнятих рішень та про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням тощо [115, с.67].

В.М. Горшенєв та І.Б. Шахов розглядають державний контроль як правову форму діяльності [30, с.218].

М.М. Тищенко – як одну із вимог підтримання режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави [30, с.215].

Ю.П. Битяк, В.Зуй та С.В. Ківалов акцентують увагу на контролі як засобі виконання завдань у державному управлінні, як функції управління [35, с.144], З.С. Гладун - на різновиді діяльності, елементі системи державного управління, функції держави [50, с.178], В.М. Гаращук – формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського суспільства [101, с.8], О.П. Полінець – сукупності дій, які суб'єкти контролю вживають стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державних функцій під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [139].

Отже, узагальнюючи вище викладене, слід сказати, що контроль має багатогранний та комплексний характер, тому єдиного загально прийнятого визначення контролю не існує.

Контроль здійснюється у всіх сферах суспільного життя відповідними контролюючими суб'єктами. Не виключенням є і сфера поводження з відходами. Відповідно до ст.37 Закону України «Про відходи» визначено, що 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, місцеві державні адміністрації, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, громадськими інспекторами з благоустрою населених пунктів [148, ст.37]. Таким чином, в даній нормі законодавець визначив не лише предмет контролю, але й суб'єктів його здійснення (центральний та місцевий рівень публічної адміністрації).

Окрім, контролю з боку публічної адміністрації в сфер поводження з відходами здійснюється також первинний виробничий контроль, який у межах своєї компетенції здійснюють виробники відходів. А також громадський контроль у сфері поводження з відходами, здійснення якого покладено на громадських інспекторів з охорони довкілля відповідно до законодавства.

Якщо проаналізувати положення нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини в сфері поводження з відходами, зокрема, законів України «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо, то можемо сказати, що предметом контролю в сфері поводження з відходами є: - дотримання юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону; - раціональне використання та безпечне поводження з відходами на своїй території; - виконання на території Автономної Республіки Крим загальнодержавних програм та програм Автономної Республіки Крим поводження з відходами; - дотримання вимог екологічної безпеки; - транскордонне перевезення відходів; - визначення рівня небезпечності відходів;

- вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини ведеться реєстр місць видалення відходів; - затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням; - утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, сортуванням, зберіганням, обробленням, переробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням і захороненням; - діяльність об'єктів поводження з відходами.

Таким чином, вважаємо, що під **контролем в сфері поводження з відходами** пропонуємо розуміти *це нормативно визначену діяльність уповноважених публічних органів та їх посадових осіб, що здійснюється на постійній основі у встановлених законом формах, передбачає оперативне втручання уповноважених контрольних суб'єктів у діяльність власників та виробників відходів, що полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан виконання ними встановлених законом вимог та можливості застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у разі порушення вимог діючого законодавства в сфері поводження з відходами [17].*

В свою чергу, ми вважаємо, що до основних **ознак контролю** як засобу адміністративно-правового регулювання в сфері поводження з відходами слід віднести: нормативно визначена діяльність лише уповноважених державних органів та/або посадових осіб; здійснюється з використанням особливих управлінських форм (спостереження, перевірка, інспекція, аудит); державно-владна природа, активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність юридичних та фізичних осіб в результаті діяльності яких утворюються відходи; передбачає нормативну можливість застосування заходів адміністративного примусу у разі виявлення порушень чинного законодавства в сфері поводження з відходами; у разі виявлення порушень норм законодавства власниками чи виробниками відходів

контролюючий орган має право притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Провідне місце в здійсненні контролю займають його форми. На думку окремих авторів, контроль може здійснюватися в наступних формах – запит, ревізія і перевірка (планова і позапланова).

Так, наприклад, на думку Р.Б. Шишки, якщо виникає питання про здійснення парламентського контролю, то це можливо тільки у формі запиту, тобто вимоги депутатів до відповідних державних органів, посадових осіб – надати пояснення про їхню діяльність або з питань, які входять у їхню компетенцію, з чим слід погодитися. Ревізія є документальною перевіркою фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання або посадової особи за певний час, яка може бути плановою і позаплановою, що завершується складанням відповідного акту. Перевірка проводиться з метою обстеження і вивчення лише окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, які також можуть бути плановими і позаплановими [226, с. 565].

О.В. Кузьменко та Л.В. Мілімко пропонують за суб'єктами здійснення контрольних функцій розрізняють державну, самоврядну та громадську форми контролю. Вони тісно пов'язані між собою і головною їх метою є додержання вимог чинного законодавства у сфері земельних правовідносин. Контроль виступає однією із спеціальних форм адміністративно-правового впливу на земельні правовідносини. Контрольна діяльність спеціально уповноважених органів – це проведення планових і позапланових перевірок щодо виконання приписів чинного законодавства, нормативно-правових актів, які регулюють земельні правовідносини, що полягають в обстеженнях, рейдах, оглядах [106, с.88-89].

Ю.П. Битяк зазначає, що контроль здійснюється в формі *перевірки* (обстеження і вивчення окремих напрямків фінансово-господарської діяльності, за результатами якої складається довідка або доповідна записка), *ревізії* (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), витребування звітів та ін. [5, с.221].

Законодавством України у сфері поводження з відходами виділено наступні форми контролю: і

1) запит – розуміється звернення до власника чи виробника відходів щодо надання повної та достовірної інформації на вимогу посадових осіб і громадян та їх об'єднань стосовно безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки;

2) ревізія – дослідження фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій, які в результаті здійснення своєї діяльності утворюють відходи;

3) інспекційні перевірки - проводиться з метою обстеження і вивчення лише окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, дотримання власниками та виробниками відходів норм законодавства тощо;

4) подання статистичних звітів;

5) ведення первинного поточного обліку кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються;

6) нагляд та ін.

Варто наголосити на тому, що як нами було зазначено в підрозділі 2.3 дисертації в структурі Міністерства екології та природних ресурсів України функціонує Департамент екологічної безпеки та поводження з відходами. Разом з тим, в організаційній структурі даного департаменту функціонує відділ контролю за обігом пестицидів та агрохімікатів. Основним завданням якого є здійснення контролю лише за обігом пестицидів та агрохімікатів. При тому, здійснення функції контролю в сфері поводження з відходами розподілено між великою кількістю органів публічного управління. Відзначимо, що в сфері поводження з відходами на публічні органи покладено досить велику кількість контрольних функцій, які перекликаються між собою. Розглянемо їх та проаналізуємо.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема й щодо екологічно чистого навколишнього

природнього середовища, здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України). Так, у своїй доповіді Уповноважений з прав людини наголошує на необхідності розв'язання проблеми поводження з відходами.

За даними Державної служби статистики України, в державі щороку утворюється близько 310–350 млн. т відходів. Із загального обсягу утворених відходів 98,1% (306,2 млн. т) припадає на відходи, що утворились унаслідок економічної діяльності підприємств та організацій, 1,9% (6,1 млн. т) – у домогосподарствах. Більшість сміттєзвалищ, на які вивозяться тверді побутові відходи, заповнена на 90 % і не відповідає вимогам щодо екологічної безпеки та запобігання забруднення підземних вод і повітря.

На переважній частині (95 %) об'єктів розміщують як побутові, так і промислові відходи. Часткову операцію чи попередній відбір відходів здійснюють лише на деяких об'єктах. Низьким є рівень спеціалізації в розміщенні відходів. Відходи не сортують майже на жодному з об'єктів. Тільки 2 % побутових відходів знешкоджують на сміттєспалювальних заводах.

Доводиться констатувати, що з кожним роком ця проблема лише загострюється й трагедія, яка сталася 30 травня 2016 року на Грибовецькому сміттєзвалищі Львівської області підтверджує це (на Грибовецькому сміттєзвалищі під час гасіння пожежі стався зсув сміття, внаслідок чого під 20 метрами сміття опинились 4 людини).

За інформацією керівництва Міністерства екології та природних ресурсів України, ситуація із сміттєзвалищем у Грибовичах – це наслідки відсутності адекватного поводження зі сміттям [229, с.407-408].

Зокрема, Уповноваженим з прав людини надано рекомендації з метою поліпшення стану довкілля й розв'язання проблеми неналежного поводження з відходами необхідно: створити загальний кодекс законів про відходи та використання природних ресурсів, в якому об'єднати чинні закони та нормативні акти, усунувши наявні в них розбіжності; створити ринок послуг у сфері поводження з відходами; визначити єдиний центральний орган влади, на

який покласти всі функції управління у сфері поводження з відходами; створити державний кадастр відходів, що дасть можливість здійснити повну паспортизацію відходів та облік місць захоронення відходів; розробити та прийняти програму розвитку ринку вторинних ресурсів, створення регіональних полігонів поводження з токсичними відходами; заборонити розміщення промислових відходів у місцях захоронення комунальних відходів; впровадити системи роздільного збору ТПВ та обов'язковість утилізації відходів; сприяти залученню недержавних інвестицій та інших позабюджетних джерел фінансування у сферу поводження з відходами [229].

Зокрема, у 2016 році моніторинг Уповноваженого з прав людини засвідчив системні проблеми й масові порушення конституційного права людини на безпечне для життя й здоров'я довкілля, гарантоване статтею 50 Конституції України. Це також підтверджується даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, відповідно до яких кожні 15 хвилин в Україні помирає 5 людей саме через незадовільний стан довкілля, з них 3 – діти; 7 людей стають на облік як смертельно хворі через забруднення питної води, ґрунтів та повітря.

Незабезпечення прав на безпечне для життя і здоров'я довкілля, санітарне благополуччя населення, безпечні та належні умови проживання, вільний доступ до інформації про стан довкілля, участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, і є поясненням значної кількості звернень громадян до Уповноваженого. У зверненнях містяться скарги на незабезпечення прав на питну воду та санітарію, невирішення проблем, пов'язаних із негативним впливом діяльності тваринницького комплексу на стан довкілля, незаконною вирубкою лісів, міських парків, скверів та знищенням водних об'єктів з метою подальшої їх забудови, поводженням з відходами (сміттям) тощо [229, с.406-407].

Наступним видом контролю, який здійснюється в сфері поводження з відходами є *урядовий контроль, тобто контроль з боку Кабінету Міністрів України*. Слід відзначити, що Кабінет Міністрів України здійснює постійний

контроль за діяльністю профільних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо виконання ними контрольної діяльності в сфері поводження з відходами і водночас, до виключної компетенції Кабміну належить повноваження щодо здійснення контролю за транскордонним перевезенням відходів і їх видаленням.

Наступним суб'єктом, який безпосередньо здійснює контроль в сфері поводження з відходами є *Міністерство екології та природних ресурсів України*. Зокрема, до компетенції даного органу належить здійснення контролю за:

1) додержання ліцензійних умов провадження господарської діяльності із здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, виробництво особливо небезпечних хімічних речовин та порядків контролю за їх дотриманням;

2) транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх утилізація/видалення;

3) ліцензування операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов;

4) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог природоохоронного законодавства у сфері поводження з відходами;

5) проведення оцінки впливу на навколишнє природне середовище, зокрема у транскордонному контексті.

Особливим центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо здійснює контрольно-наглядову функцію в досліджуваній сфері є *Державна екологічна інспекція України*. Так, згідно ст.23-2 Закону України «Про відходи» даний орган здійснює контроль (нагляд) у сфері поводження з відходами, однак, слід акцентувати увагу, що законодавець не розмежовує напрямки контролю та напрямки нагляду, а узагальнює ці дві функції в одну. Зокрема предметом контролю (нагляду) в сфері поводження з відходами є:

- 1) дотримання вимог виданих документів дозвільного характеру, зокрема: дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами;
- 2) правильність складання і ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів та реєстру місць видалення відходів;
- 3) перевезення небезпечних відходів територією України та за транскордонним перевезенням відходів;
- 4) збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізація, знешкодження, видалення, захоронення відходів;
- 5) правильність 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;
- 6) дотримання вимог нормативно-технічної і технологічної документації, погодженої в установленому порядку, при виробництві продукції (крім дослідних зразків) з відходів чи з їх використанням;
- 7) дотримання правил і режиму експлуатації установок, виробництв з оброблення та утилізації відходів;
- 8) дотриманням правил зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації, захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин, небезпечних речовин;
- 9) дотриманням вимог екологічної безпеки при транспортуванні, зберіганні, використанні, знешкодженні та захороненні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин і відходів;
- 10) своєчасне та повне виконання заходів із захисту земель від засмічення та забруднення відходами.

Таким чином, як бачимо на Держану екологічну інспекцію України покладено найбільшу кількість контрольних повноважень в сфері поводження з відходами, що в свою чергу, спричинено визначення Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» положення, що у разі якщо більшість

функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [185, ст.17; 61].

Державна санітарно-епідеміологічна служба України здійснює контроль за методичним забезпеченням та здійсненням контролю при визначенні рівня небезпечності відходів.

Місцеві державні адміністрації у сфері поводження з відходами здійснюють контроль за:

- 1) використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища;
- 2) діяльністю об'єктів поводження з відходами;
- 3) додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

Органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за:

- 1) виконанням затверджених місцевих і регіональних програм поводження з відходами;
- 2) раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території;
- 3) додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи.

Поруч з контролем, який здійснюють органи публічної адміністрації в сфері поводження з відходами активне місце займає також контроль з боку

громадськості за правильність, законність здійснення операцій в сфер поводження з відходами. Так, громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля. Роботу громадських інспекторів організовують Держекоінспекція України та її територіальні органи (Державна екологічна інспекція в Автономній Республіці Крим, державні екологічні інспекції в областях, містах Києві та Севастополі, Державна Азовська морська екологічна інспекція, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна екологічна інспекція Північно-Західного регіону Чорного моря) [158, п.п. 1.2, 3.1].

Громадські інспектори працюють у тісній взаємодії з органами Держекоінспекції, які призначили їх і видали посвідчення громадського інспектора з охорони довкілля, іншими державними органами, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськими екологічними (природоохоронними) організаціями [158, п.4.1].

Кожний 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.) [158, п.4.2].

Таким чином, до повноважень громадських інспекторів в сфері поводження з відходами належить: 1) спільно з працівниками органів Держекоінспекції, інших державних органів, які здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства,

норм екологічної безпеки охорони, раціонального використання та відтворення природних ресурсів; 2) за направленням органу Держекоінспекції, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок; 3) складати протоколи про адміністративні правопорушення при виявленні порушень природоохоронного законодавства, відповідальність за які передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, і подавати їх відповідному органу Держекоінспекції для притягнення винних до відповідальності; 4) 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; 5) перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів; 6) 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, раціонального використання і відтворення природних ресурсів; 7) 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; 8) роз'яснювати громадянам вимоги природоохоронного законодавства та їх екологічні права, в тому числі і вимоги щодо поводження з відходами; 9) брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» щодо дотримання вимог забезпечення комплексної переробки, утилізації і ефективного використання відходів виробництва; 10) одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного

середовища, джерела негативного впливу на нього та заходи, що вживаються для поліпшення екологічної ситуації.

Громадські інспектори під час здійснення громадського контролю в сфері поводження з відходами зобов'язані: 1) дотримуватись вимог чинного законодавства при проведенні рейдів та перевірок; 2) сумлінно виконувати покладені на них завдання та інформувати відповідний орган Держекоінспекції про результати рейдів та перевірок безпосередньо після їх закінчення; 3) щоквартально до 5 числа наступного за звітним місяця та не пізніше 15 січня наступного за звітним року подавати до органу Держекоінспекції, яким призначено громадського інспектора з охорони довкілля, щоквартальні та щорічний звіти про проведену роботу [158, п.6].

Разом з тим, не слід занижувати роль та значення громадського контролю в сфері поводження з відходами. Адже, громадськість, на сьогоднішній день, є ефективним ланцюгом, який допомагає відповідним компетентним органам публічної адміністрації своєчасно реагувати на проблеми, що виникають у зв'язку з порушенням норм і стандартів у сфері поводження з відходами.

Поряд з поняттям «контроль» в науці адміністративного права розглядається поняття «нагляд». Деякі науковці-адміністративісти ототожнюють зміст цих двох правових категорій.

У Великому юридичному словнику «нагляд» визначається як «контроль», що здійснюється, вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [38, с. 6]. «Наглядом» є «дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.» [199, с. 49].

Слід відзначити, що існують непоодинокі точки зору, які синонімізують поняття «нагляд» та «контроль», що на нашу думку, є не зовсім правильно. Так, наприклад, В. Є. Чіркін в своїй праці «Контрольная власть» зазначає, що «нагляд» - це також «контроль» [223] тим самим автор ототожнює ці дві правові категорії та не розмежовує їх. Такої ж самої точки зору притримуються і І. П. Ільшський, Б. В. Щетинін, В.В. Ломовський та

наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [80, с. 42; 113, с. 22].

О. Ф. Андрійко, назвавши спочатку нагляд видом діяльності, близьким до контролю, тут же зазначає, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль - за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [6, с. 349-350].

В. М. Гаращук визнає існування певних відмінностей між контролем і наглядом, хоча одночасно і зазначає, що чинне законодавство знає випадки, коли контролюючий орган не має деяких з основних контрольних повноважень, що наближує його до нагляду (таке можна визнати за «зрізаний», або «неповний» контроль), а в діяльності прокуратури виявляється один з елементів контролю [49, с. 82]. Так, на його думку, «контроль як форма державної діяльності підривняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно», а нагляд - періодично [43, с. 454].

Головне, на думку В. М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду – «те, що контролюючий орган на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самотійно притягувати винних до правової відповідальності» [49, с. 455]. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самотійно притягати винних осіб до правової відповідальності і становлять, на думку В. М. Гаращука, основні відмінності контролю від нагляду.

Д. М. Овсянко висловлює думку про те, що нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості [126, с. 261].

Ю. П. Битяк і В. В. Зуй стверджують, що існує два види нагляду: а) нагляд, який здійснюють органи прокуратури, - загальний нагляд; б) нагляд з боку різноманітних інспекцій і служб - адміністративний нагляд [36, с. 201].

С. В. Ківалов висловлюється за те, що «нагляд буває судовий, прокурорський та адміністративний» [8, с. 310].

Ю.П. Битяк нагляд пропонує визначати як вид державної діяльності, який не можна ототожнювати з контролем, однак у них є деякі однакові риси, їх поєднують єдина мета - забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи - перевірки, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів.

Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков відзначають, що якщо розмежовувати поняття «контроль» та «нагляд», то слід сказати, що державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду – це те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [7, с. 58; 116, с. 111].

Відповідно контроль можна розглядати як родове поняття, котре охоплює нагляд, в якості певного різновиду контролю. Нагляд є похідною складовою контролю із властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: збирання потрібних знань про діяльність піднаглядного об'єкта, їх оцінку, перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, встановлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність

об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність об'єкта. Слід додати, що запропонований підхід щодо розмежування контролю та нагляду варто враховувати при роботі над перспективним законодавством та внесенням змін до діючих нормативно-правових актів.

Варто відзначити, що якщо проаналізувати повноваження суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністрування в сфері поводження з відходами, то можна зазначити, що переважна їх компетенція спрямована на здійснення контролю, а не нагляду в сфері поводження з відходами. Так, на законодавчому рівні визначено, що нагляд в сфері поводження з відходами покладено на Державну екологічну інспекцію України. Предметом такого нагляду є дотримання державних санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів під час утворення, збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів, а також забезпечення у стандартах, нормах і правилах та інших нормативних документах щодо поводження з відходами вимог безпеки для здоров'я людини.

В той же час, вважаємо, що здійснення наглядової діяльності в сфері поводження з відходами має виходити за рамки повноважень лише одного суб'єкта публічної адміністрації та особливо має проводитися і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адже, органи на місцях в більшій мірі обізнані з проблемними місцями, де збираються відходи, частіше стикаються з вирішенням проблемами безхазяйних відходів, притягненням осіб винних у порушенні вимог законодавства, яким урегульовано відносини в сфері поводження з відходами.

Саме тому, вважаємо, за необхідне доповнити Закон України *«Про місцеві державні адміністрації»* та *«Про органи місцевого самоврядування»* та передбачити, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати нагляд за дотриманням вимог законодавства в сфері поводження з відходами.

Отже, **нагляд в сфері поводження з відходами** – це законодавчо регламентована діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку виконання та дотримання вимог правових приписів щодо законодавчо встановленого порядку збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів їх власниками чи виробниками відходів з метою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

3.2. Адміністративна відповідальність у сфері поводження з відходами

Неконтрольоване збільшення кількості відходів, неможливість (небажання) власників відходів належним чином здійснювати операції з їх поводженням, наявність прогалин в законодавстві, якими зловживають суб'єкти, що утворюють відходи, наявність занадто низьких розмірів штрафних санкцій спричиняють закладенню в свідомості особи безкарності своїх дій щодо порушення законодавчо встановлених правил, нормативів та стандартів щодо поводження з відходами, а також відсутність правдивої та відкритої результативної статистики щодо кількості притягнених винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинені адміністративні правопорушення в сфері поводження з відходами. Саме тому, вкрай гостро постає питання дослідження інституту адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень в сфері поводження з відходами.

На сучасному етапі розвитку української державності дослідження інституту адміністративної відповідальності, з'ясування його суті, місця та ролі як у системі адміністративного права, так і серед інших галузей права набуває особливого значення, оскільки це пов'язано з необхідністю удосконалення українського адміністративного законодавства, у тому числі його систематизацією [134, с. 135].

На сьогодні в теорії адміністративного права відсутнє єдине поняття адміністративної відповідальності це спричинене наступними факторами: відсутністю законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності; належності адміністративної відповідальності як виду до юридичної відповідальності.

Так, на думку В.К. Колпакова адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [95, с. 289].

На погляд В.К. Шкарупи, М.В. Ковалю, О.П. Савчука, Л.П. Самофалова, М.О. Мацелика [237, с. 131] адміністративною відповідальністю є конкретний вид юридичної відповідальності, що встановлений чинним законодавством, обов'язковою формою негативної реакції держави в особі її уповноважених органів (посадових осіб) на протиправні діяння, що мають характер правопорушень.

Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. вважають, що адміністративною відповідальністю є накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, с. 170].

На думку І.А. Галагана, адміністративна відповідальність – це застосування у встановленому порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами адміністративних стягнень, закріплених в санкціях адміністративно-правових норм, до винних у скоєнні адміністративних проступків, що містять державне і суспільне їх засудження, осуд їх особистості і протиправного діяння, що виражається в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати і які мають на меті їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорону суспільних відносин у сфері державного управління [56, с. 10].

О.М. Якуба визначала адміністративну відповідальність як відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається у застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій [234, с. 80].

Д.М. Лук'янець адміністративну відповідальність розглядає, як складову юридичної відповідальності, та визначає, що це відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинених останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них адміністративних стягнень у визначеному законом порядку [233, с.16].

Особливе значення в сфері поведження з відходами відведено саме інституту адміністративної відповідальності, і що найголовніше, з кожним роком акцент на необхідності підвищення розмірів санкцій за вчинення правопорушень в досліджуваній сфері зростає. Так, наприклад, в Верховній Раді України було «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо поведження з відходами та благоустрою територій)» (реєстр. №1816 від 22.01.2015). Метою законопроекту є запровадження адекватної відповідальності за правопорушення у сфері поведження з відходами та благоустрою територій, а також прибрати правові колізії у термінології в Законах із зазначених питань. Реалізація положень цього проекту дозволить поліпшити стан законності у сферах поведження з побутовими відходами та благоустрою територій, а також ліквідувати деякі існуючі колізії у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зокрема, даним Законом було внесено зміни до статті 52, 82 та 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Нова редакція вказаної статті посилила відповідальність, в частині збільшення розмірів штрафів, за псування і забруднення

сільськогосподарських та інших земель, порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення, порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів. Так, були встановлені наступні штрафні санкції: для громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 340 до 1360 грн.) і для посадових осіб, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності - від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 850 до 1700 грн.) [2].

В той же час, слід відзначити, що в процесі здійснення анкетування нами було респондентам поставлено питання «Чи достатніми, на сьогоднішній день, є розміри штрафних санкцій за порушення благоустрою населених пунктів, в частині що стосується поводження з відходами?». Так, 64,0% опитаних осіб відзначили, що розміри штрафів є занадто малими та лояльними, що спричиняє порушення порядку поводження з відходами; 13,0% відзначили, що потрібно підвищувати відповідальність власників відходів та організацій, які займаються вивезенням, утилізацією відходів; 5,0% зазначили, що потрібно внести пропозицію щодо неналежного виконання обслуговуючими організаціями налагодження процесу здійснення сортування відходів, тобто не створенням умов для роздільного збирання відходів; 10,0% відзначили, що розміри штрафів адекватні та достатні, а 8,0% взагалі зазначили, що їм байдуже.

Разом з тим, на нашу думку, навіть наявні розміри штрафних санкцій в більшій мірі є набагато меншими ніж розмір можливої заподіяної шкоди від здійснення операцій з незаконним поводженням з відходами.

Таким чином, у загальному вигляді *адміністративну відповідальність за порушення законодавства, яким урегульовано сферу поводження з відходами можна визначити як форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні санкцій, які визначені в нормах адміністративного законодавства, котрими регулюються відносини в сфері поводження з відходами до фізичних та юридичних осіб за порушення*

нормативів, стандартів та правил здійснення операцій в сфері погодження з відходами.

В цілому адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким регулюється сфера поводження з відходами включає всі властиві юридичній відповідальності основні ознаки: 1) ґрунтується на державному примусі у формі каральних і право відновлювальних (компенсаційних) способів; 2) виражається в обов'язку особи зазнавати певних втрат; 3) настає лише за вчинені або вчинювані правопорушення в разі встановлення складу правопорушення; 4) здійснюється компетентним органом у суворій відповідності із законом, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; 5) здійснюється у процесі правозастосовної діяльності за дотримання певного процедурно-процесуального порядку і форм, встановлених законом [198, с. 431–432].

Специфічними ознаками, що є визначальними для характеристики адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким регулюється сфера поводження з відходами й водночас такими, що вирізняють її від інших різновидів юридичної відповідальності є:

1. *Підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства яким урегульована сфера поводження з відходами є:* а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють; б) фактична – діяння конкретного суб'єкта, яке порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення [32, с. 281].

Водночас аналіз нормативних основ адміністративної відповідальності за правопорушення законодавства, яким регулюється сфера поводження з відходами дає змогу дійти таких висновків:

нормативною підставою адміністративної відповідальності фізичних осіб за правопорушення законодавства, яким урегульовано сферу поводження з відходами є КУпАП Гл. 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони

природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» [91]; ст. 42. Закону України «Про відходи» «Правопорушення у сфері поводження з відходами»;

нормативною підставою адміністративної відповідальності *юридичних осіб* за порушення законодавства, яким урегульовано сферу поводження з відходами є ст. 42. Закону України «Про відходи» «Правопорушення у сфері поводження з відходами».

Загальновизнаним в адміністративно-правовій літературі є те, що фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративний проступок, який, у нашому випадку, посягає на суспільні відносини у сфері поводження з відходами.

2. *Суб'єктами, що несуть адміністративну відповідальність за правопорушення в сфері поводження з відходами* є юридична чи фізична особа, посадова особа, суб'єкт підприємницької діяльності, тобто посадові особи, власники та виробники відходів відповідно до законодавства, які прямо визначені в ст. 1 Закону України «Про відходи».

3. *Правом складання протоколу про адміністративний проступок*, що посягає на суспільні відносини у сфері поводження з відходами наділені:

- *органи санітарно-епідеміологічної станції Міністерства охорони здоров'я України* розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення; ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів; виробництвом 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 правил передачі відходів; порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів;

- *центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства* щодо засмічення лісів відходами;

- *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* щодо пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками; засмічення лісів відходами;

4. До адміністративної відповідальності за порушення, що посягають на суспільні відносини в сфері поводження з відходами та накладати адміністративні стягнення мають право органи (посадові особи), яким таке право надано чинним законодавством (глава 17 КУпАП).

Так, справи про адміністративні правопорушення, що посягають на суспільні відносини у сфері поводження з відходами, розглядаються головними державними санітарними лікарями водного, залізничного, повітряного транспорту, водних басейнів, залізниць та їх заступниками, головними державними санітарними лікарями районних, міст, районів у містах, лінійних підрозділів та об'єктів водного, залізничного, повітряного транспорту, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, Служби безпеки України, з'єднань, частин та підрозділів і їх заступниками; уповноваженими органами державної санітарно-епідеміологічної станції МОЗ України – щодо порушень передбачених ст.ст.82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 91-3; керівниками центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, його заступниками, головними лісничими, старшими інженерами та інженерами, командирами авіаланок, старшими льотчиками-спостерігачами та льотчиками-

спостерігачами баз авіаційної охорони лісів, лісничими, помічниками лісничих, майстрами лісу – щодо порушень передбачених ст.ст.72,73; головними державними інспекторами України з охорони навколишнього природного середовища та його заступниками, старшими державними інспекторами України з охорони навколишнього природного середовища, державними інспекторами України з охорони навколишнього природного середовища, головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та їх заступниками, головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища Чорного і Азовського морів та їх заступниками, старшими державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища, державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій – щодо порушень передбачених ст.ст.82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6, 91-3.

5. За вчинення адміністративного проступку, що посягає на відносини в сфері поводження з відходами для фізичних осіб, посадових осіб та фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності КУПАП передбачено такий *вид адміністративного стягнення як штраф* в наступних розмірах: для фізичних осіб – від 1 до 80 неоподаткованих мінімумів доходів громадян; для посадових осіб – від 2 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян; для фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності – від 50-100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян; з боку юридичних осіб Законом України «Про відходи» передбачено – фінансові санкції.

6. *Адміністративна відповідальність* за правопорушення, що посягають на відносини в сфері поводження з відходами, характеризується як *менш сувора, ніж кримінальна відповідальність*, і не передбачає судимості та інших правових наслідків стосовно порушника. Окрім суворості санкцій, адміністративна відповідальність за порушення законодавства, що посягають на відносини в сфері поводження з відходами відрізняється від кримінальної предметами посягання, а також сутністю об'єктивної та суб'єктивної сторони.

7. *Адміністративна відповідальність* за правопорушення, що посягають на відносини в сфері поводження з відходами є позасудовим видом правової відповідальності.

Разом з тим, слід відзначити, що види адміністративних правопорушень, що можуть вчинятися в сфері поводження з відходами визначені не лише в нормах КУпАП, але й в Законах України «Про відходи» (ст.42); «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.68); Лісовому кодексі України [112, ст.105], постанові Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» [164, п.32] тощо. Таким чином, особливістю адміністративної відповідальності в сфері поводження з відходами є те, що склади адміністративних правопорушень визначені в різних законодавчих актах, різної юридичної сили. В той же час треба відзначити, що за даними проведеного нами анкетування пересічних громадян (350 осіб) 71% вважають адміністративні санкції за проступки в сфері поводження з відходами не дієвими, 14% - достатніми, 15% - не визначилися з точкою зору щодо заданого питання.

Водночас, слід відзначити, що здійснивши аналіз вище зазначених норм, на нашу думку виникає необхідність доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. «Порушення законодавства про поводження з відходами», яка передбачала б настання адміністративної відповідальності за порушення порядку та правил утилізації та захоронення відходів, перевезення, ввезення, вивезення відходів, експлуатації об'єктів зберігання та місць видалення відходів, а також порушення порядку ведення обліку та інвентаризації відходів.

Втім, вважаємо, що наявність складів адміністративних правопорушень в різних за юридичною силою нормативно-правових актах є скоріш недоліком в правовому регулюванні, а ніж позитивною стороною. Аналізуючи нормативно-правову базу в якій є положення щодо складів адміністративних правопорушень в сфері поводження з відходами, на нашу думку, постає необхідність в їх систематизації та викладенні в єдиному кодифікованому

нормативно-правовому акті в інституті адміністративної відповідальності – Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Будь-який склад адміністративного проступку характеризується наявністю встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення. З метою більш досконалого розгляду адміністративних проступків в сфері поведінки з відходами пропонуємо дослідити юридичний склад останніх.

Одним із найважливіших елементів складу адміністративних проступків, які посягають на відносини в сфері поведінки з відходами, як і будь-якого іншого адміністративного правопорушення є об'єкт проступку – це те, на що посягає протиправне діяння. Адміністративний проступок завдає шкоди суспільним відносинам, що й становлять об'єкт проступку. Об'єктом адміністративного проступку можуть бути лише такі суспільні відносини, які охороняються адміністративною санкцією. Це випливає зі змісту ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, у якій зазначено, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, установленого порядку управління, державного і суспільного порядку [50, с. 135].

Сучасні наукові дослідження щодо визначення поняття об'єкта проступку та його види здійснюються і російськими науковцями. Так, у публікації В.Н. Винокурова, яка присвячена аналізу існуючих концепцій об'єкта, автор робить висновок, що будь-яка конкретизація об'єкта із абстрактно-узагальненого поняття у конкретно-реальне повинно бути обмежене тим, що об'єкт не втратив властивостей суспільних відносин [44, с.119].

При визначенні об'єкта адміністративного порушення в сфері поведінки з відходами необхідно врахувати дві важливі обставини. По-перше, об'єктом правопорушення можуть бути тільки ті суспільні відносини, які врегульовані нормами права. «При посяганні на відносини, не врегульовані нормами права, - підкреслює М.С. Студенікіна, - взагалі не може бути мови про об'єкт

правопорушення, так, як тут буде лише аморальна поведінка, але ніяк не протиправна поведінка. Тому об'єктом правопорушення може бути тільки такий зміст, який має правову «оболонку» [208, с. 72]. По-друге, об'єктом адміністративного правопорушення можуть бути тільки ті врегульовані нормами права суспільні відносини, які охороняються від посягання мірами адміністративної відповідальності. «Всі суспільні відносини, які визнаються об'єктами адміністративних порушень, охороняються санкціями адміністративно-правових норм» [87, с. 14].

Таким чином, важливе теоретичне та практичне значення має класифікація об'єктів правопорушень. Саме класифікація надає можливість чітко визначити об'єкт кожного діяння, його місце в загальній системі відносин, що охороняються адміністративними санкціями, його цінність. Вона допомагає структурувати весь масив суспільних відносин, що охороняються в адміністративному порядку, правильно кваліфікувати протиправні діяння, а також обрати оптимальний захід впливу на правопорушника. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрагування, розрізняють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти проступків [3, с. 236, 96, с. 54].

Загальний об'єкт визначається завданнями законодавства про адміністративну відповідальність (ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення), а також тими ознаками, за допомогою яких законодавець формулює поняття адміністративного правопорушення (проступку) у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Фактично таким об'єктом виступають суспільні відносини у сфері публічного управління, які охороняються заходами адміністративної відповідальності [99, с. 144].

Таким чином, *загальним об'єктом адміністративного правопорушення в сфері поводження з відходами* є суспільні відносини, які охороняються за допомогою норм адміністративного права в публічно-правовій сфері.

Родовим об'єктом адміністративних проступків, які ми розглядаємо є однорідна група суспільних відносин, що виникають в сфері охорони природи та використання природних ресурсів від шкідливого впливу відходів.

Під безпосереднім об'єктом мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, проти яких спрямоване конкретне адміністративне правопорушення в сфері поводження з відходами. Такий об'єкт є неповторним для кожного проступку цієї сфери. Так, наприклад, безпосередніми об'єктами в сфері поводження з відходами будуть виступати:

- суспільні відносини, що виникають щодо охорони та захисту лісу, навколишнього природного середовища від впливу відходів;
- суспільні відносини, що пов'язані виконанням встановленого порядку користування відходами;
- суспільні відносини у сфері виробництва продукції з відходів та їх використання;
- суспільні відносини, які пов'язані з використанням відходів;
- суспільні відносини, що виникають у сфері операцій поводження з відходами. Зберігання, оброблення або видалення відходів здійснюється за певними правилами;
- суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища та встановлений порядок використання відходів.

Невід'ємним елементом складу проступку є **об'єктивна сторона**, що представляє сукупність обов'язкових та факультативних ознак, що характеризують зовнішнє вираження проступку та різні обставини його здійснення, тобто прояв правопорушення в об'єктивній реальності. До числа основних ознак, що складають об'єктивну сторону адміністративних проступків в сфері поводження з відходами відноситься *діяння*, що виражається у формі дії чи бездіяльності. Дія являє собою активне порушення встановлених правил поведінки, бездіяльність – пасивне поводження, у результаті якого не виконуються обов'язки, установлені правовими нормами.

Адміністративні проступки в сфері поводження з відходами можуть виражатися як у формі дії, так і у формі бездіяльності. Так, у формі дії вчиняються такі адміністративні проступки як:

- пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками;
- засмічення лісів відходами;
- порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення;
- 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;
- 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 правил передачі відходів;
- порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів;
- приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів.

Такі ознаки об'єктивної сторони для адміністративних проступків в сфері поводження з відходами як шкідливі наслідки діяння, причинний зв'язок між ними, час, місце, способи та засоби вчинення проступку є факультативними, але для деяких з них вони мають кваліфікуюче значення. *Шкідливі наслідки* як обов'язкова ознака матеріального складу розглядуваних правопорушень передбачені при вчиненні таких діянь як: засмічення лісів відходами (ст.73 КУпАП). Обов'язковою умовою притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за такі проступки є наявність *причинного зв'язку* між протиправними діяннями та вказаними наслідками.

Діючими нормами адміністративно-деліктного законодавства передбачено обов'язковою умовою при вчиненні адміністративних проступків в сфері поводження з відходами наявність *місця* їх скоєння, зокрема, ліси, полігони для зберігання чи захоронення промислових, побутових та інших відходів, сміттєзвалища, шламосховища, золовідвали тощо. *Спосіб* вчинення є кваліфікуючою ознакою для більшості досліджуваних видів правопорушень.

Обов'язковим елементом складу правопорушення в сфері поводження з відходами є **суб'єкти** їх вчинення. Характеризуючи цей елемент складу адміністративного правопорушення слід мати на увазі, що важливою передумовою настання адміністративної відповідальності особи, яка здійснила адміністративне правопорушення є досягнення нею певного віку. Тому при кваліфікації адміністративного делікту спочатку необхідно встановити вік правопорушника, а потім вирішувати питання про її осудність. Після чого, при наявності відповідних підстав з'ясовувати ознаки спеціального суб'єкта посягання.

Суб'єктом такого адміністративного правопорушення можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП) та юридичні особи. В залежності від ознак, якими наділені суб'єкти адміністративного проступку в теорії адміністративного права виділяють загальні та спеціальні суб'єкти адміністративного правопорушення.

Загальним суб'єктом адміністративного проступку (правопорушення) вважається осудна особа, яка досягла шістнадцятирічного віку. Зокрема, вчинення адміністративних правопорушень в сфері поводження з відходами, які передбачені ст.ст. 72, 73, 82, 82-5 КУпАП передбачається загальним суб'єктом.

Спеціальні суб'єкти наділені рядом ознак, які можна поділити на три групи, що відбивають: 1. особливості трудової діяльності і службового становища (посадова особа, капітан судна, робітник підприємства торгівлі, водій, підприємець); 2. минулу протиправну поведінку (особа, що перебуває під

адміністративним наглядом; особа, що раніше притягувалася до адміністративної відповідальності); 3. інші особливості суб'єкта (військовозобов'язаний, призовник, представник власника, хворий).

За загальним правилом спеціальні ознаки мають тимчасовий характер (хоча особа може мати таку властивість досить тривалий час), вони більш мобільні, особа може мати їх відразу кілька, одержувати нові, втрачати старі.

Аналіз адміністративних проступків в сфері поведінки з відходами дає можливість говорити про те, що суб'єкт вчинення досліджуваних правопорушень може бути як загальний, так і спеціальний. Серед спеціальних суб'єктів можна виділити: а) посадових осіб (ст.ст. 72, 73, 82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6 КУпАП; б) громадян - суб'єктів господарської діяльності (ст.82 КУпАП).

Останнім елементом складу адміністративних проступків в сфері поведінки з відходами є *суб'єктивна сторона*, яка відображає внутрішнє психічне ставлення особи до вчиненого нею антигромадського діяння та його наслідків [34, с. 74; 130, с. 46]. Її психологічний зміст розкривається за допомогою юридичних ознак вини (обов'язкової ознаки), мотиву і мети (факультативні ознаки), котрі являють собою хоча й різні, але взаємопов'язані та взаємозалежні форми психічної активності людини [122, с. 72; 195, с. 24].

Вина негативне психічне ставлення порушника до інтересів суспільства і конкретних громадян є основною ознакою суб'єктивної сторони складу делікту, її «ядром» [193, с. 457]. Поняття вини охоплює дві можливі форми негативного стану психіки: умисел та необережність [108, с. 20]. Як зазначає В.К.Колпаков: «Тільки навмисне або необережне ставлення до своєї протиправної поведінки може засуджуватися державою, тільки в цих двох формах може існувати провина».

Навмисним є правопорушення, при якому порушник передбачає настання суспільно шкідливих наслідків своєї поведінки та бажає або свідомо допускає їх настання. За такої форми вини вчиняються такі адміністративні проступки як:

- пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст.72 КУпАП);

- засмічення лісів відходами (ст.73 КУпАП);

- порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (ст.82 КУпАП);

- порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (ст.82-1 КУпАП);

- виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (ст.82-2 КУпАП);

- приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст.82-3 КУпАП);

- змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст.82-4 КУпАП);

- порушення правил передачі відходів (ст.82-5 КУпАП);

- порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (ст.82-6 КУпАП);

- приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст.91-3 КУпАП).

Адміністративні правопорушення в сфері поводження з відходами можуть також вчинятися у формі необережності, яка буває двох видів: самовпевненість і недбалість. Самовпевненість має місце тоді, коли особа, що порушує вимоги законодавства, передбачає суспільно шкідливі наслідки своєї діяльності, але легковажно розраховує на можливість уникнути їх. Недбалість проявляється в тому, що особа не передбачає настання шкідливих наслідків,

хоча повинна була й могла їх передбачати. Вчинення проступків у сфері поводження з відходами з необережності прямо передбачено у такому діянні, як 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.

Мета вчинення розглядуваних проступків в переважній більшості кваліфікуючого значення не має. *Мотив* як кваліфікуюча ознака адміністративних проступків у сфері поводження з відходами законом не передбачена.

Слід відзначити, що санкціями статей, якими визначено розмір штрафу за вчинення діянь в досліджуваній сфері, розмір якого на жаль, є мізерними, що досить часто є підставою для ігнорування приписів законодавчих вимог та виключає принцип пропорційності завданий шкоді. Наприклад, вчинення адміністративного правопорушення – «Передача відходів з порушенням установлених правил на зберігання, оброблення або видалення підприємствам чи організаціям, що не мають відповідного дозволу на проведення цих операцій, - тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від двох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст.82-5 КУпАП). Таким чином, розмір штрафних санкцій є мізерним, а шкода, яка може бути завдана такими діями може бути завдана оцінюється в десятки, а то і сотні разів більша.

Отже, стає очевидним, що на сучасному етапі існує необхідність в удосконаленні норм адміністративного законодавства, в частині встановлення більш високих розмірів штрафів, оскільки інститут адміністративної відповідальності тут перестав бути важелем впливу.

Таким чином, аналіз інституту адміністративної відповідальності в сфері поводження з відходами дає підстави зробити висновки про такі проблеми, які стоять на заваді ефективного адміністративно-правового регулювання поводження з відходами в Україні: ухилення окремих посадових осіб від застосування

адміністративних санкцій щодо порушників; недостатня врегульованість відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері поводження з відходами та механізму її застосування; слабкість та малозначність вказаних адміністративних санкцій.

Висновки до розділу 3

Дослідивши особливості здійснення контролю і нагляду в сфері поводження з відходами, а також засади інституту адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері ми прийшли до наступних висновків:

Контроль в сфері поводження з відходами - це нормативно визначена діяльність уповноважених публічних органів та їх посадових осіб, що здійснюється на постійній основі у встановлених законом формах, передбачає оперативне втручання уповноважених контрольних суб'єктів у діяльність власників та виробників відходів, що полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан виконання ними встановлених законом вимог та можливості застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у разі порушення вимог діючого законодавства в сфері поводження з відходами.

Ознаками контролю як засобу адміністративно-правового регулювання в сфері поводження з відходами є: нормативно визначеною діяльністю лише уповноважених державних органів та/або посадових осіб; здійснюється з використанням особливих управлінських форм (спостереження, перевірка, інспекція, аудит); державно-владна природа, активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність юридичних та фізичних осіб в результаті діяльності яких утворюються відходи; передбачає нормативну можливість застосування заходів адміністративного примусу у разі виявлення порушень чинного законодавства в сфері поводження

з відходами; у разі виявлення порушень норм законодавства власниками чи виробниками відходів контролюючий орган має право самотійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Нагляд в сфері поводження з відходами – це законодавчо регламентована діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку виконання та додержання вимог правових приписів щодо законодавчо встановленого порядку збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів їх власниками чи виробниками відходів з метою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

Специфічними ознаками, що є визначальними для характеристики адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким урегульовано сферу поводження з відходами й водночас такими, що вирізняють її від інших різновидів юридичної відповідальності є: 1) підставами адміністративної відповідальності за порушення законодавства яким урегульована сфера поводження з відходами є: а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють; б) фактична – діяння конкретного суб'єкта, яке порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення; 2) суб'єктами, що несуть адміністративну відповідальність за правопорушення в сфері поводження з відходами є юридична чи фізична особа, посадова особа, суб'єкт підприємницької діяльності, тобто посадові особи, власники та виробники відходів відповідно до законодавства, які прямо визначені в ст. 1 Закону України «Про відходи»; 3) право складати протокол про адміністративні правопорушення, що посягає на суспільні відносини у сфері поводження з відходами мають: органи санітарно-епідеміологічної станції МОЗ України (ст.ст.82, 82-1, 82-2, 82-3, 82-4, 82-5, 82-6 КУпАП); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (ст.73

КУпАП); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ст.72 КУпАП); 4) за вчинення адміністративного проступку, що посягає на відносини в сфері поводження з відходами для фізичних осіб, посадових осіб та фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності КУпАП передбачено такий вид адміністративного стягнення як штраф в наступних розмірах: для фізичних осіб – від 17 до 1360 грн.; для посадових осіб – від 34 до 1700 грн.; для фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності – від 850 до 1700 грн.; з боку юридичних осіб Законом України «Про відходи» передбачено застосування відповідних фінансових санкцій; 5) адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на відносини в сфері поводження з відходами, характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність, і не передбачає судимості та інших правових наслідків стосовно порушника; 6) є позасудовим видом правової відповідальності.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про відходи – це форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні санкцій, які визначені в нормах адміністративного законодавства, котрими регулюються відносини в сфері поводження з відходами до фізичних та юридичних осіб за порушення нормативів, стандартів та правил здійснення операцій в сфері поводження з відходами.

Аналіз інституту адміністративної відповідальності в сфері поводження з відходами дає підстави зробити висновки про такі проблеми, які стоять на заваді ефективного адміністративно-правового регулювання поводження з відходами в Україні: ухилення окремих посадових осіб від застосування адміністративних санкцій щодо порушників; недостатня врегульованість відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері поводження з відходами та механізму її застосування; слабкість та малозначність вказаних адміністративних санкцій.

Запропоновано доповнити Закон України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про органи місцевого самоврядування» та передбачити, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати нагляд за дотриманням вимог законодавства в сфері поводження з відходами.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягало в комплексному та правовому аналізі адміністративно-правового регулюванню сфери поводження з відходами та виокремлення на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів. Найбільш важливими є такі.

1. Відходи – це результати діяльності людини та продукти діяльності інших живих організмів, виробничих підприємств, що фактично перебувають у непридатному для подальшого їх повноцінного використання стані та можуть бути використані лише як вторинна сировина у зв'язку з повною чи частковою втратою їх фізико-хімічних властивостей та якісних характеристик

2. Запропоновано класифікувати відходи залежно від середовища утворення: а) комунально-побутові; б) виробничі; в) природні; походження: а) штучні; б) органічні; сфери діяльності: а) побутові; б) будівельні; в) транспортні; г) медичні; д) паливно-мастильні; е) лакофарбові; є) сільськогосподарські; стану: а) тверді; б) газоподібні; в) рідкі; способу ліквідації: а) утилізовані; б) видалені; часу самостійного розпаду: а) до 50 років; б) від 50 до 500 років; в) понад 500 років.

3. Аргументовано, що державна політика у сфері поводження з відходами – це комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та напрямів діяльності відповідних компетентних органів, що спрямовані на охорону елементів НПС від негативного впливу відходів, розроблення можливих програм використання відходів як вторинної сировини, надання державної підтримки приватним суб'єктам, які виконують відповідні операції у сфері поводження з відходами, здійснення проектувальної діяльності стосовно створення відходопереробних підприємств та визначення можливостей реалізації програм державно-приватного партнерства в досліджуваний сфері.

4. Визначено такі особливості адміністративно-правових відносин, що

виникають у сфері поводження з відходами: 1) є підвидом адміністративно-правових відносин; виникають, змінюються та припиняються в площині публічного адміністрування, безпосередньо щодо вчинення певних дій (операцій), пов'язаних із запобіганням утворенню різних видів відходів, визначенням порядку їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, рециклінгу і захоронення, у тому числі здійснення контролю за цими операціями та нагляд за місцями видалення відходів; 2) основою для їх формування (виникнення) є відповідна адміністративно-правова норма (и), що містить у собі абстрактну конструкцію відносин, поведінку визначених суб'єктів; 3) виражаються (об'єктивізуються в правовій площині) з моменту виникнення юридичних фактів, які визначені адміністративно-правовими нормами; 4) однією зі сторін у цій групі відносин є обов'язково носій владних повноважень (публічна адміністрація); 5) ієрархічно дані відносини побудовані за принципом «влада – підпорядкування», тобто одна сторона наділена владними повноваженнями щодо іншої, а друга сторона має обов'язок виконувати імперативні приписи владного суб'єкта (наприклад, відносини між районною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування); 6) можуть мати реординаційний характер, тобто виникають за ініціативою будь-якої зі сторін, наприклад, звернення комунального унітарного підприємства «ЕкоВін» до Виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо затвердження норм надання послуг з вивезення побутових відходів; 7) спори між сторонами таких відносин вирішуються в адміністративному порядку, у порядку адміністративного судочинства, який визначено нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

5. Контроль як засіб адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами має такі ознаки: є нормативно визначеною діяльністю лише уповноважених державних органів та/або посадових осіб; здійснюється з використанням особливих управлінських форм (спостереження, перевірка, інспекція, аудит); має державно-владну природу, активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у

діяльність юридичних та фізичних осіб, у результаті діяльності яких утворюються відходи; передбачає нормативну можливість застосування заходів адміністративного примусу в разі виявлення порушень чинного законодавства у сфері поводження з відходами; у разі виявлення порушень норм законодавства власниками чи виробниками відходів контролюючий орган має право притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

6. Контроль у сфері поводження з відходами – це нормативно визначена діяльність уповноважених публічних органів та їх посадових осіб, що здійснюється на постійній основі у встановлених законом формах, передбачає оперативне втручання уповноважених контрольних суб'єктів у діяльність власників та виробників відходів, що полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан виконання ними встановлених законом вимог та можливості застосування заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства у сфері поводження з відходами.

7. На думку 64,0 % респондентів, розміри штрафів є занадто малими та лояльними, що спричиняє порушення порядку поводження з відходами; 13,0 % опитаних зазначили, що потрібно підвищувати відповідальність власників відходів та організацій, які здійснюють вивезення й утилізацію відходів; 10,0 % відзначили, що розміри штрафів адекватні й достатні. Водночас ініціативу щодо підвищення розмірів штрафів за порушення умов поводження з відходами було неодноразово ініційовано народними депутатами, зокрема, було внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо поводження з відходами та благоустрою територій)» (реєстр. № 1816 від 22 січня 2015 р.). Зазначено головні проблеми адміністративної відповідальності у сфері поводження з відходами: ухилення окремих посадових осіб від застосування адміністративних санкцій щодо порушників; недостатня

урегульованість відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері поводження з відходами та механізму застосування фінансових санкцій; мінімальний розмір адміністративних санкцій за вчинення адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері.

8. Акцентовано увагу на тому, що нормативно-правові акти, якими урегульовано відносини у сфері поводження з відходами, містять низку прогалин та недоліків. У зв'язку з цим, надано такі пропозиції:

– Закон України «Про відходи» необхідно доповнити:

ч. 1 ст. 5 доповнити положеннями такого змісту: «закріплення засад багаторазового використання та перероблення всіх видів можливих відходів; запровадження замкнутого циклу утворення і переробки відходів, тобто рециклінг; відповідність завданої шкоди власником відходів чи виробником відходів розміру штрафних санкцій; економічного стимулювання у власників відходів та виробників відходів щодо раціонального поводження з ними шляхом зменшення податкового навантаження; захоронити не можна, переробити; відходи – ресурси»;

ст. 12 ч.10: «У разі неможливого виявлення власника відходів місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні забезпечити організацію та здійснення комплексу заходів щодо ліквідації безхазяйних відходів на відповідній території та в подальшому сприяти унеможливленню утворенню безхазяйних сміттєзвалищ шляхом застосування відповідних адміністративних заходів»;

ст. 27-1 «Контроль та нагляд за місцями видалення відходів»;

ст. 37-1 «Нагляд у сфері поводження з відходами»;

ст. 37-2 «Ліцензування у сфері поводження з відходами»;

Розділом VIII-І «Взаємодія публічної адміністрації, громадських організацій, а також підприємств, установ та організацій усіх форм власності, діяльність яких пов'язана з поводженням з відходами у сфері відходів» та включити до цього розділу такі статті: «Взаємодія публічних органів управління у сфері відходів»; «Взаємодія публічних органів управління та

суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з поводженням з відходами»; «Взаємодія між органами публічного управління та громадськими органами у сфері відходів»; «Взаємодія між громадськими органами та суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана з поводженням з відходами»; «Компетенція Верховної Ради України у сфері поводження з відходами»;

– п. 9 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів» від 3 серпня 1998 р. № 1217 викласти її в такій редакції: «9. У разі визначення власника відходів він несе адміністративну, дисциплінарну, кримінальну та цивільну відповідальність за додержання умов поводження з ними та запобігання негативному впливу відходів на НПС відповідно до положень Закону України «Про відходи»;

– ст. 21 п. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та ст. 33 Закону України «Про органи місцевого самоврядування», у яких передбачити, що відповідні місцеві органи публічної адміністрації повинні здійснювати нагляд за дотриманням вимог законодавства у сфері поводження з відходами;

- Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. «Порушення законодавства про поводження з відходами».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамкин Н.И. Основные способы утилизации и обезвреживания твердых отходов и перспективы использования геотехнологических методов // Н.И. Абрамкин / Науки о Земле. Известия ТулГУ, 2010. Вып.2. С.3-10.
2. Адекватна відповідальність за правопорушення у сфері поводження з відходами та благоустрою територій. URL: <http://blagoustriy.info/discussions/56/show/>
3. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник / за заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., виправл. і доп. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. 530 с.
4. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Г. Ю. Гулевська, Т. О. Коломoeць. Київ : Истина, 2008. 216 с.
5. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1: Загальна частина. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
7. Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т. О. Коломoeць, Г. Ю. Гулевської. Київ : Истина, 2007. 216 с.
8. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
9. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва : Госюриздат, 1961. 271 с.
10. Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1972. 570 с.
11. Антонова Т. Л. Загальна характеристика відходів // Стратегія екологічної безпеки України : соціально-економічний та правовий вимір : матеріалів II Круглого столу (Львів, 18 трав. 2017 р.). Львів: Навчально-

науковий Інститут права та психології Національного університету «Львівська політехніка», 2017. С. 71-76.

12. Антонова Т.Л. Вплив відходів на якість водних природних ресурсів // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 24-25 черв. 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 77-79.

13. Антонова Т.Л. Державна політика в сфері поводження з відходами / Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №2. С.134-141.

14. Антонова Т.Л. Екологічна безпека держави та поводження з відходами : поняття та головні проблеми // Пріоритетні напрямки розвитку сучасної юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 18-19 вер. 2015 р.). Харків: Асоціація аспірантів-юристів, 2015. С. 19-24.

15. Антонова Т.Л. Елементи механізму адміністративно-правового регулювання в сфері поводження з відходами // Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 5-6 трав. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий Світ». С. 70-73.

16. Антонова Т.Л. Загальна характеристика операцій поводження з відходами в Україні / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. №5. С.79-83.

17. Антонова Т.Л. Контроль і нагляд за поводженням з відходами / Прикарпатський юридичний вісник. 2017. №2. Т. 3. С. 98-102.

18. Антонова Т.Л. Поводження з відходами як фактор порушення екологічної безпеки України / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. №43. С. 166-170.

19. Антонова Т.Л. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования сферы обращения с отходами / Legea și viața. 2017. № 6. С. 68-72.

20. Антонова Т.Л. Поняття та характеристика навколишнього природного середовища // Законодавство України у світлі сучасних активних

реформаційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9-10 вер. 2015 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 54-56.

21. Антонова Т.Л. Поняття, особливості, характерні риси відходів // Юридичний вісник Національного університету «Одеська юридична академія», 2017. №2. С.154-159.

22. Антонова Т.Л. Сучасний стан поводження з відходами в Україні // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 15-16 січн. 2017 р.). Дніпропетровськ: ГО «Правивий світ», 2016. С. 78-81.

23. Антонова Т.Л. Щодо актуальності проблеми поводження з відходами // Адміністративне право і процес : історія, сучасність, перспективи розвитку : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 бер. 2017 р.). Кривий Ріг : ДЮІ, 2017. С. 65-68.

24. Асоціація «Міжнародний екологічний союз». Нормативно-правова діяльність Європейського Союзу та України у сфері поводження з відходами. URL: <http://ecounion.at.ua>

25. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням : міжнародний документ від 22.03.1989. №134. URL: <http://www.ligazakon.ua>.

26. Байниязов Р.С. Мировоззренческие основы общероссийской правовой идеологии. Саратов : «Журнал российского права», 2001. № 11. С.14-24.

27. Байтин М.И. Механизм современного Российского государства // Правоведение. 1996. - № 3. – С. 13-18.

28. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.

29. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Харків: Ун-т внутр.справ, 1998. 394 с.

30. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 1994. 158 с.
31. Барышева А.Д. Политология. Шпаргалка, 2008. Москва : Окей-книга, 2008. 275 с.
32. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : Издательство БЕК, 1997. 368 с.
33. Беззуб І.І. Правове регулювання поведження з небезпечними побутовими відходами в Україні // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=517:utilizatsiya-nebezpechnikh-pobutovikh-vidkhodiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350
34. Беницкий А. С. Особенности интеллектуального и волевого момента прямого умысла при легализации денежных средств или иного имущества, приобретенных заведомо незаконным путем // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. 2001. № 1 (4). С. 197–204.
35. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій. – Харків : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. 1996. 160 с.
36. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. Харьков : ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
37. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту : підручник. К., 1996. 320 с.
38. Большой юридический словарь. Москва : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
39. Вебер М. В. Избранные произведения: Пер. с нем. / Сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; Предисл П. П. Гайдено. Москва : Прогресс, 1990. 808 с.
40. Вергун О.М., Іванюта С.П. Проблеми державного регулювання у сфері поведження з відходами та шляхи їх вирішення. Аналітична записка //

Національний інститут стратегічних досліджень. URL:
<http://www.niss.gov.ua/articles/1386/>

41. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. 350 с.

42. Виговська Г. П., Міщенко В. С. Поводження з відходами в Україні : підсумки і перспективи. URL:
<http://waste.ua/cooperation/2008/theses/vygovska.html>

43. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

44. Винокуров В.Н. Общественные отношения как объект преступления: за и против // Государство и право. 2010. №1. С. 116-119.

45. Витченко А. М. Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений, его понятие и структура / А. М. Витченко // Вопросы теории государства и права. Саратов. 1968. Вып. 1. С. 65-92.

46. Відходи виробництва і споживання та їх вплив на ґрунти і природні води : Навчальний посібник / За ред. В.К. Хільчевського. Київ : Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2007. 152 с.

47. Гаврилюк О.М. Побутові відходи як об'єкти адміністративно-правової охорони. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/5/33.pdf>

48. Гаврилюк О.М. Роль державної політики в галузі поводження з відходами : сучасний вимір. URL:
http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1408%3A081216-11&catid=169%3A4-1216&Itemid=210&lang=ru

49. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». - Харків, 2003. 412 с.

50. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш. 2004. 579 с.

51. Голосниченко І. П. Предупреждение корыстных проступков средствами административного права. Київ : Вышш. шк., 1991. 287 с.
52. Горлицький Б.О. Деякі проблемні питання поводження з небезпечними відходами // Проблеми утилізації відходів : матеріали наукового семінару : Київ, 2000. 22 с.
53. Горобець О. В. Напрямки удосконалення управління поводження з відходами в Україні. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/eui_2013_1_16.pdf
54. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юрид. лит., 1972. 258 с.
55. Гуменюк Г. Д. Поводження з відходами : вимоги Європейського Союзу і законодавства України. Київ : Стандартизація : методологія і практика, 2015. №3. С. 26 - 29. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ssia_2015_3_8.pdf
56. Галаган І. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. на соискание ученой степени доктора. юрид. наук. 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». Київ, 1971. С. 10.
57. Дані по відходах І-ІІІ класів небезпеки. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
58. Державна політика у сферах захоронення та перероблення побутових відходів. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?id=15966>
59. Державне управління: теорія і практика. За ред. В.Б. Авер'янова Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
60. Дериколенко О.М., Кержаков В.І. Економіка використання вторинних матеріальних ресурсів. Київ. 1986. 224 с.

61. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/13378.html>
62. Директива 1999/31/ЄС «Про захоронення відходів». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
63. Директива 2000/53/ЄС «Про транспортні засоби термін експлуатації яких закінчився». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
64. Директива 2000/59/ЄС «Про портові приймальні пристрої для збирання відходів». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
65. Директива 2000/76/ЄС «Про спалювання відходів». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
66. Директива 2002/96/ЄС «Про відходи електричного та електронного обладнання». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
67. Директива 2008/99/ЄС «Про охорону навколишнього природного середовища та кримінальну відповідальність». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
68. Директива 75/439/ЄЕС «Про видалення відпрацьованих мастил». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
69. Директива 78/176/ЄЕС «Про відходи виробництва діоксиду титану». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
70. Директива 86/278/ЄЕС «Про осади стічних вод». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
71. Директива 91/689/ЄЕС «Про небезпечні відходи». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
72. Директива 94/62/ЄС «Про пакування та відходи пакування». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
73. Директива 95/157/ЄЕС «Про видалення ПХД та ПХТ». URL: <http://www.ligazakon.ua>.
74. Директива 99/61/ЄС «Про всеохоплююче запобігання забрудненню та його контроль. URL: <http://www.ligazakon.ua>.

75. Екологічне право. URL:
http://pidruchniki.com/1220041155658/pravo/ekologichne_pravo
76. Експерти закликають владу прискорити впровадження в Україні принципу роздільного збору відходів. URL:
<https://ecology.unian.ua/trash/1663341-eksperti-zaklikayut-vladu-priskoriti-vprovadjennya-v-ukrajini-printsipu-rozdilnogo-zboru-vidhodiv.html>
77. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
78. Зеркалов Д.В. Экологическая безопасность. Хрестоматия. Киев : Основа. 2009. 513 с.
79. Золотарьова Н.І. Навколишнє природне середовище як об'єкт правоохоронного впливу / Вісник Академії управління МВС, 2010. № 2 (14) С.28-36.
80. Ильинский Й. П., Щетинин Б. В. Конституционный контроль й охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство й право. 1969. № 9. С. 40-44.
81. Информационная политика : учебник / под общ. ред. В. Д. Попова. Москва : Изд-во РАГС, 2003. С. 38.
82. Ігнатенко О. І. Реалізація державних програм у сфері благоустрою населених пунктів : Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 42. С.175-182.
83. Казимирчук В. П. Социальное действие права в условиях развитого социализма : автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук. Москва, 1977. 20 с.
84. Калиниченко В.Т. Правовая охрана окружающей среды во Франции и в Италии. М.: Издательский Дом «Городец», 2009. 180 с.
85. Камкия Б.А. Проблема легитимности власти в полиэтническом государстве: Опыт политологической интерпритации общественно-государственных отношений в Грузии и Абхазии в конце 80-х – начале 90-х годов. Москва : Московский общественный научный фонд, 1997. 91 с.

86. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та. 1989. 218 с.
87. Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. Москва : Юридическая литература. 1991. 57 с.
88. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. 2-ге вид., переробл. і допов. Одеса : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
89. Класифікатор відходів ДК 005-96 : затв. Наказом Держстандарту України від 29.02.96 № 89 зі змінами і доповненнями. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
90. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://www.ligazakon.ua>.
91. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради України. 1984. Додаток № 51. Ст. 1122.
92. Кодекс України про надра від 27 лип. 1994 року // Відомості Верховної Ради України, 1994. № 36. Ст.340.
93. Козаченко Т.П. Механізми реалізації державної політики у сфері поводження з твердими побутовими відходами : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Державне управління» ; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. Одеса, 2011. 20 с.
94. Козаченко Т.П. Правові механізми державного регулювання у сфері поводження з твердими відходами. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2066/29/>
95. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 732 с.
96. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
97. Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В. Екологічне право Навчальний посібник. - 3-є вид. Центр навчальної літератури, К. : 2006. - 224 с.
98. Комаров С. А. Общая теория государства и права : ученик. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 1998. 416 с.

99. Комментарий к статьям Уголовного кодекса Российской Федерации по преступлениям, отнесенными к подследственности налоговой полиции / под ред. А. А. Маркова. СПб. : ЛЕК СТАР, 2000. 800 с.

100. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. Київ : Атіка, 2006. 62 с.

101. Контроль і нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1999. 55 с.

102. Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 22-р // Офіційний вісник України, 2013. № 6. Ст. 206.

103. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I. Москва : МЮИ МВД России. Изд-во "Щит-М", 1999. 280 с.

104. Корнякова Н.О. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу : порівняльно-правовий аналіз. Право України. 2004. № 5. С. 149-153.

105. Кузнєцова С.В. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. 2-е вид. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.

106. Кузьменко О.В., Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин. Київ: Київський національний університет внутрішніх справ, 2010. 283 с.

107. Курс адміністративного права України : підруч. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

108. Кучер Ю. А. Правовые формы определения ответственности за преступную деятельность : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» Москва, 1996. 207 с.

109. Лико Д. В., Гуцук І. В. Проблемні питання щодо поводження з відходами та їх утилізація в Рівненській області // Екологія довкілля та безпека життєдіяльності, №5. 2008. URL:

<http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5623/07-Liko.pdf?sequence=1>

110. Литвиненко В.О. Правова охорона навколишнього природного середовища. URL:

http://www.rusnauka.com/8_NIT_2008/Tethis/Pravo/27546.doc.htm

111. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : КНБ. 2009. 574 с.

112. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 № 3852-XII // Відомості Верховної Ради України, 1994. № 17. Ст.99.

113. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 21-22.

114. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

115. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно–правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. 212 с.

116. Лютіков П. С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: деякі проблемні аспекти доктринального дослідження та нормативного регулювання // Митна справа. 2008. № 2. С. 110 - 114.

117. Мухтарова К. Механизм правотворчества. Правовая наука. Алма-Ата, 1978. С. 19–24.

118. Мягченко О.П. Основы экологии. Підручник. Київ : Центр учбової літератури. 2010. 312 с.

119. Національна стратегія поводження з твердими побутовими відходами в Україні URL: <http://ukrwaste.com.ua>.

120. Національний план управління з досягнення спільних цілей щодо охорони навколишнього природного середовища на 2016-2020 роки. URL: www.menr.gov.ua/docs/public.../2016-2020_2.docx

121. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. 896 с.
122. О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности : Закон Украины от 1 июня 2000 г. № 1775 // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.
123. Об отходах : Рамкова директива Європейського Парламенту й Ради 2006/12/EC від 5 квітня 2006 р. URL: <http://www.serti.ru/pages.php?id=497&page=1>
124. Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами : Міжнародний документ від 05.09.1997. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_335
125. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / под ред. проф. М. Н. Марченко. Москва : Зерцало, 1998. Т. 2 : Теория права. 1998. 656 с.
126. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. й доп. Москва : Юристъ, 2002. 468 с.
127. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Ф. Андрійко. Київ. 1999. 38 с.
128. Орзих М. Ф. Право и личность. Одесса : Вища шк., 1978. 143 с.
129. Оскірко А.О. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері поводження з відходами : дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». НУБіП України, Київ, 2015. 217 с.
130. Осмаев И. Б. Международные и национальные правовые средства борьбы с отмыванием преступных доходов. Москва : Рос. ун-т Дружбы народов, 1999. 296 с.

131. Основні показники поводження з відходами I-IV класів небезпеки у 2012 р. URL: www.ukrstat.gov.ua
132. Охорона природи Поводження з відходами : Державний стандарт України ДСТУ 2195-99, затв. Наказом Держстандарту України від 08.09.1999 р. № 167. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.
133. Петрук В.Г., Клименко М.О., Мудрак О.В. Вступ до фаху. Підручник для студентів напряму підготовки 6.040106 “Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування”. Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2011. 203 с.
134. Пивовар І. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : НАВСУ, 2010. 275с.
135. Пилипів Н.І., Максимів Ю.В. Економічна сутність та класифікація відходів для відображення їх в обліку на деревообробних підприємствах. Вісник ЖДТУ № 3 (53). 2010. С. 201-205.
136. Писаренко В.Н. Агроэкология. URL: <http://www.agromage.com/book.php?id=12>
137. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. № 2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-п>
138. Пікінер В.В. Поняття «відходи» : правовий, економічний та обліковий підходи // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу, 2012. Київ : Вип. 3 (24). С. 418 – 423.
139. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ. 2003. 248 с.
140. Порядок ведення реєстру місць видалення відходів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1216 // Офіційний вісник України, 1998. № 31. Ст. 1181.

141. Порядок ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 № 1360 // Офіційний вісник України, 1998. № 35. Ст. 1307.

142. Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 №1218. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

143. Правила експлуатації об'єктів поводження з побутовими відходами : затв. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.05.2012 № 196 // Офіційний вісник України, 2012. № 42. Ст. 1639.

144. Правила експлуатації полігонів побутових відходів : затв. Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 01.12.2010 № 435. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

145. Правила збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації та захоронення відходів, в тому числі компонентів твердих побутових відходів , як вторинної сировини, на території Обухівської міської ради : Додаток до рішення Обухівської міської ради № 466-32-VI від 25.12.2012 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

146. Про альтернативні види палива : Закон України від 14.01.2000 № 1391-XIV // Відомості Верховної Ради України, 2000. № 12. Ст. 94.

147. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992. № 36. Ст.531.

148. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1998. № 36-37. Ст.24.

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

150. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України, 1994. № 27. Ст.218.

151. Про затвердження змін до Плану діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, на 2016 бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (2017–2018 роки) : затв. Наказом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 11.09.2015 № 264. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

152. Про затвердження Інструкції про зміст і складання паспорта місць видалення відходів : затв. Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 14 січня 1999 року № 12. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.

153. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, що підлягає ліцензуванню, та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 804 // Офіційний вісник України, 2016. № 91. Ст. 2971.

154. Про затвердження Методики обстеження й паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів : затв. Наказом Держкоммістоудування від 19.12.1995 р. № 252 // Поточний архів Держкоммістоудування за 1995 р. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.

155. Про затвердження Методичних рекомендацій з підготовки, поводження та затвердження Місцевих планів дій з охорони навколишнього природного середовища : затв. Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 5 грудня 2012 року №618. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>

156. Про затвердження Переліку адміністративних безоплатних послуг, що надаються Міністерством екології та природних ресурсів України : затв.

Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 30.11.2011 №499. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0499737-11>

157. Про затвердження Плану діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, на 2016 бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (2017-2018 роки) : затв. Наказом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 03.08.2015 № 222. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

158. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : затв. Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 №88. URL: <http://www.zakon.rada.ua/>

159. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 564 // Офіційний вісник України, 2014. № 86. Ст. 2434.

160. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1174. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-п>

161. Про затвердження Положення про Державну службу статистики України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 481. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-п>

162. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

163. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : затв. Потановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

164. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та

Зеленого переліків відходів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 // Офіційний вісник України, 2000. № 29. Ст. 1217.

165. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 // Офіційний вісник України, 2015 р. № 10. Ст. 266.

166. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 // Офіційний вісник України, 2014 р. № 97. Ст. 2796.

167. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : затв. Указом Президента України від 10.09.2014 № 715/2014 URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

168. Про затвердження Порядку ведення реєстру місць видалення відходів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1216. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.

169. Про затвердження Порядку ведення державного обліку та паспортизації відходів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 листопада 1999 р. № 2034 // Офіційний вісник України, 1999. № 44. Ст. 68.

170. Про затвердження Порядку виявлення та обліку безхазяйних відходів : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1217. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1217-98-п>

171. Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні : затв. рішенням Ради Національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

172. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : затв. Указом Президента України від 31.05.2011 № 634/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>

173. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. - № 24. - Ст.170.

174. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. № 20-21. Ст.190.

175. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від від 18.01.2001 № 2245-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. № 15. Ст.73.

176. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. № 41. Ст.546.

177. Про поводження з радіоактивними відходами : Закон України від 30.06.1995 № 255/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. № 27. Ст.198.

178. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : затв. Указом Президента України від 13.04.2011 № 454/2011 // Офіційний вісник України, 2011. № 29. Ст. 1260.

179. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : затв. Указом Президента України від 06.04.2011 № 400/2011 // Офіційний вісник України, 2011. № 29. Ст. 1235.

180. Про публічні адміністрації / В. К. Колпаков // Право України. – 2003. № 5 С. 28–31.

181. Про результати аудиту виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням : затв. Рішенням Рахункової палати від 11.05.2016 № 10-3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v10-3150-16>

182. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення : Постанова Верховної Ради України від 06.10.2005 № 2967-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005. №49. Ст.525.

183. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 – 2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України

№ 22-р від 03.01.2013 р. // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 6. Ст. 206.

184. Про управління відходами видобувних підприємств. URL: <http://www.ligazakon.ua>.

185. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 бер. 2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України, 2011. № 38. Ст.385.

186. Протасов В. Н. Что и как регулирует право : учеб. Пособие. Москва : Юрист, 1995. 85 с.

187. Протокол про реєстри викидів і перенесення забруднювачів : міжнародний документ від 21.05.2003. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_l59

188. Протоколом про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення : міжнародний документ від 10.12.1999. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_793

189. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : посіб. для студ. спец. правознавство. 2-ге вид. Київ, 1994. 236 с.

190. Рамкова Директива «Про відходи». URL: <http://www.ligazakon.ua>.

191. Регламент 2150/2002/ЄС «Про статистичні дані про відходи». URL: <http://www.ligazakon.ua>.

192. Регламент Ради 259/93/ЄС «Про нагляд і контроль за транскордонним перевезенням відходів». URL: <http://www.ligazakon.ua>.

193. Реннеберг И. Объективная сторона преступления. Москва : Госюриздат, 1957. 88 с.

194. Ріо-де-Жанейрської декларації з навколишнього природного середовища й розвитку : Міжнародний документ від 14.06.1992. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455

195. Савченко А. Відмивання грошей: кримінально-правові і порівняльні аспекти // Право України. 1997. № 5. С. 38–42.

196. Селиванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти [Монографія]. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 724 с.
197. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
198. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
199. Словник української мови. Том п'ятий. Київ: «Наукова думка». 1974. 840 с.
200. Спосіб матричної іммобілізації промислових відходів радіохімічних і хіміко-металургійних виробництв. URL: <http://findpatent.com.ua/patent/228/2281573.html>
201. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2012 рік. URL: <http://minregion.gov.ua/zhkh/Blahoustri-terytoriy/stan-sferi-povodzhennja-z-pobutovimi-vidhodami-v-ukraini-za-2012-rik/>
202. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2012 рік. URL: <http://blagoustriy.info/statistics/5/show/>
203. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2014 рік. URL: <http://blagoustriy.info/statistics/27/show/>
204. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2015 рік. URL: <http://blagoustriy.info/statistics/35/show/>
205. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Москва : НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. 728 с.
206. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
207. Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі : Конвенція від 22.05.2001. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_a07
208. Студеникина М.С. Состав административного проступка. Москва : Ученные записки ВНИИСЗ, 1968. №15. С.72.

209. Теоретичні основи захисту навколишнього середовища. URL: https://studme.com.ua/12650904/ekologiya/termicheskaya_obrabotka_othodov.htm
210. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва : Юрист, 1997. 672 с.
211. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва : Юрид. книга, 1998. 798 с.
212. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. Москва : Юрид. лит., 1978. 336 с.
213. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. 4-е изд. Москва : Юринформцентр, 2000. 526 с.
214. Трусов А.Д., Захаров А.Н. Комплексное использование сырьевых ресурсов: (Пути повышения экономической эффективности в условиях НТП). Москва : Экономика, 1986. 110 с.
215. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права : курс лекций. Изд-во Казан. ун-та, 1987. 336 с.
216. Фидлер С., Легонькова О. А. Отходы РЕТ в России: необходима утилизация. Москва : Московский государственный университет пищевых производств, 2012. URL: <http://waste.ua/cooperation/2012/fiedler.html>
217. Халипов В. Ф. Кратология как система наук о власти / В.Ф. Халипов. Москва : Республика, 1999. 303 с.
218. Хмелінін В. О. Публічне адміністрування водними ресурсами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т». Запоріжжя, 2016. 216 с.
219. Цветков В. В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. Київ : Оріяни. 1998. 79 с.
220. Цветков В. В. Демократизация аппарата управления; отв. ред.: В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. Київ : АН УССР. Ин-т государства и права. 1990. 238 с.

221. Цензура як прояв недемократичності державної політики України у сфері засобів масової інформації / І. І. Гаврада // Політичний менеджмент : наук. журн. / голов. ред. Ю. Ж. Шайгородський. 2006. № 5. С. 95-106.
222. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 512 с.
223. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10-18.
224. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Тома I-III. - Москва, типография товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894 г. 871 с.
225. Чорна В. Г. Адміністративно-правове регулювання позашкільної освіти в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 250 с.
226. Шестаков А. В. Предпринимательская деятельность. Москва : Издат. дом «Дашков и К», 2000. 263 с.
227. Шкарупа В. К. Адміністративне право України : конспект лекцій / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, О. П. Савчук та ін. Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2005. 248 с.
228. Шубов Л.Я., Доронкина И.Г., Борисова О.Н. Технологии сточных вод (инженерная защита гидросферы) // Научные и технические аспекты охраны окружающей среды. Москва : «ВИНИТИ», 2010. №6. 128 с.
229. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні, 2017. Київ : «Права людини». 627 с. URL: www.ombudsman.gov.ua
230. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 2-е изд. Москва : ИНФРА, 1999. 368 с.
231. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Киев : Высш. шк., 1983. 156 с.
232. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.]. Київ. : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. 2001. Т. 3. 789 с.

233. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. Москва : Юрид. лит., 1979. 185 с.
234. Якуба О. М. Административная ответственность. Москва : Юрид. лит., 1972. 152 с.
235. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : Моногр.; Одес. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ. Одеса : Юрид. л-ра, 2006. 336 с.
236. Яценко Л.Д., Іванюта С.П., Мартюшева О.О. Індикатори стану екологічної безпеки держави. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень Відділ екологічної та техногенної безпеки. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/993/>
237. Яцик А. В. Екологічна безпека: момент істини // Матеріали наукового семінару «Охорона біологічного різноманіття». Київ, 2000. 344 с. Т. 1. 1972. 396 с.
238. Cantillon R. Essai sur la nature du commerce en general / Cantillon R. L., 1932.
239. Kilpatrick, Dean, «Definitions of Public Policy and Law».

ДОДАТКИ

Додаток А

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

ЗАТВЕРДЖУЮ
Заступник Міністра внутрішніх
справ України
кандидат політичних наук
Т.І. Ковальчук
...2017 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження Антонової
Тетяни Леонтіївни на тему: «Адміністративно-правове регулювання
поводження з відходами» на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право у практичну діяльність
Міністерства внутрішніх справ України

31 травня 2017 року м. Київ

Комісія у складі:
голови:
Парубочий І.В. – Перший заступник директора Департаменту
організаційно-апаратної роботи МВС України

членів комісії:
Тітуніна К.В. – Начальник управління стратегічного аналізу та
прогнозування – помічник Міністра Департаменту організаційно-апаратної
роботи МВС України, к.ю.н.;
Кіріленко Ф.О. – начальник відділу контенту управління
медіакомунікацій Департаменту організаційно-апаратної роботи МВС
України, к.ю.н.

склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження
здобувача кафедри адміністративного права і процесу Національної академії
внутрішніх справ Антонової Тетяни Леонтіївни на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право за
темою «Адміністративно-правове регулювання поведження з відходами»
мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну
значимість та впроваджені у практичну діяльність Міністерства внутрішніх
справ України.

Ураховано пропозиції автора щодо порядку притягнення до
адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних
правопорушень у сфері поведження з відходами, особливостей розгляду таких
справ, а також аргументів необхідності підвищення розміру штрафних санкцій
за їх учинення.

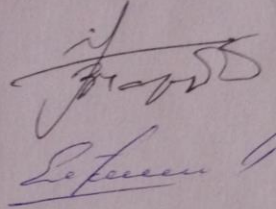
Висновок. Представлені пропозиції, обґрунтовані у підрозділах

2017-08-21 12:08

1.3. «Державна політика щодо поводження з відходами»; 3.1. «Контроль і нагляд за поводженням з відходами»; 3.2. «Адміністративна відповідальність у сфері поводження з відходами» дисертації виявили в цілому їх ефективність і практичну значимість й були використані для підготовки інформаційно-аналітичних та методичних матеріалів.

Голова комісії

Члени комісії



І.В. Парубочий

К.В. Тітуніна
Ф.О. Кіріленко

2017-08-21 12:08

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дисертації Антонової Тетяни Леонтіївни на тему:
«Адміністративно-правове регулювання поводження з відходами»

У дисертації Антонової Тетяни Леонтіївни за темою «Адміністративно-правове регулювання поводження з відходами» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, запропоновано обґрунтовані та практично значимі висновки і пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у сфері поводження з відходами та практики його реалізації.

Окрім іншого, авторкою у дисертації охоплено такі зрізи досліджуваної проблематики, як: природа поводження з відходами, особливості механізму адміністративно-правового регулювання поводження з відходами, зміст державної політики, контроль, нагляд та відповідальність у цій сфері.

У контексті досліджуваної тематики особливої уваги варте відображення Т.Л. Антоною у дисертації низки положень щодо удосконалення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами, а також норм національного законодавства, зокрема законів України «Про відходи», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи місцевого самоврядування» тощо.

Значущість відповідних висновків та рекомендацій є вагомою в контексті питання забезпечення прав людей з інвалідністю на безпечне зовнішнє середовище та доступ до екологічно чистих природних ресурсів, гарантованих міжнародним і національним законодавством, у тому числі Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю.

Отже, результати проведеного дослідження в частині окреслених питань можуть бути використані в роботі Відділу забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю Адміністрації Президента України під час аналітичної та нормотворчої діяльності.

Заступник завідувача
Відділу забезпечення діяльності
Уповноваженого Президента України
з прав людей з інвалідністю,
кандидат юридичних наук



АНКЕТУВАННЯ

(респондентами є громадяни України, в тому числі працівники підприємств ДП «Укресресурси», Філіал «Завод «Енергія» в загальній кількості 350 осіб

Шановні учасники анкетування! Це опитування проводиться в межах дисертаційного дослідження «Адміністративно-правове регулювання поводження з відходами», метою якого є з'ясування питання: «Рівень та сучасний стан адміністративно-правового регулювання поводження з відходами». Анкета є анонімною й конфіденційною. Результати дослідження буде оброблено й подано в загальному виді. Просимо Вас бути відвертими й уважними при заповненні анкети.

Завчасно висловлюємо Вам подяку за участь і допомогу. Будь ласка, дайте відповіді на такі питання:

Номер з/п	Питання	Кількість осіб	Співвідношення, %
1.	Найбільш шкідливий вплив відходи справляють на:		
	а) водні ресурси	157	45
	б) повітря	122	35
	в) лісові ресурси	42	12
	г) земельні ресурси	18	5
	д) інше	11	3
2.	Ваша освіта:		
	а) юридична вища	109	31
	б) економічна вища	63	18
	в) технічна вища	63	18
	г) гуманітарна вища	35	10
3.	Джерелом відходів є:		
	а) результати діяльності підприємств	315	90
	б) домогосподарства	18	5
	в) органічні	11	3
	г) інші	7	2
4.	Видова складова відходів становить:		
	а) бумага	42	12
	б) побутові	133	38
	в) дерево	22	6
	г) текстиль	18	5
	д) шкіра	14	4
	е) резина	18	5

	є) скло	18	5
	ж) пластмаса	52	15
	з) інше	35	10
5.	Чи проінформовані Ви про стан відходів в Україні та проблеми, що з цим виникають?		
	а) так	122	35
	б) мінімально	60	17
	в) інколи чую по телевізору	24	7
	г) взагалі не знав, що є проблеми з відходами	7	2
	д) не цікавлюсь даним питанням	63	18
	е) інше	74	21
6.	Контроль за підприємствами щодо здійснення операцій з відходами з боку органів публічної адміністрації та громадськості є:		
	а) достатнім	49	14
	б) не достатнім	224	64
	в) важко відповісти	77	22
7.	Як Ви оцінюєте ефективність державної політики щодо поводження з відходами?		
	а) ефективна	95	27
	б) скоріше ефективне	49	14
	в) скоріше не ефективне	77	22
	г) не ефективне	35	10
	д) важко відповісти	95	27
8.	Запровадження системи роздільного сортування відходів є:		
	а) необхідним	130	37
	б) не потрібним	63	18
	в) скоріше необхідним чим навпаки	77	22
	г) важко відповісти	80	23
9.	Рівень законодавчого забезпечення відносин в сфері поводження відходами є:		
	а) високий	95	27
	б) недостатньо ефективний	168	48
	в) неефективний	70	20
	г) важко відповісти	18	5
10.	Розмір штрафу як виду адміністративного стягнення, що застосовується до правопорушника в розмірі для фізичних осіб – від 17 до 1360 грн.; для посадових осіб – від 34 до 1700 грн.; для фізичних осіб суб'єктів підприємницької діяльності – від 850 до 1700 грн. є:		
	а) малими	35	10
	б) лояльними (школа може бути більша від розміру	224	64

	штрафу)		
	в) важко відповісти	63	18
	г) достатніми	28	8
11.	Заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення в досліджуваній сфері потребують:		
	а) підвищення	340	97
	б) достатні	7	2
	в) важко відповісти	3	1
12.	Адміністративні санкції за вчинення адміністративних правопорушень в сфері поводження з відходами є:		
	а) дієвими	53	15
	б) не дієвими	249	71
	в) важко відповісти	49	14
13.	Сучасний стан інформаційної політики держави щодо стану відходів є:?		
	а) недостатній	143	41
	б) достатній	77	22
	в) важко відповісти, не звертав уваги	130	37
14.	Найбільш результативний спосіб донесення інформації про стан відходів є:		
	а) листівки	49	14
	б) плакати	35	10
	в) буклети	35	10
	г) проведення суботників по збору сміття, макулатури тощо	38	11
	д) організація просвітницьких заходів	88	25
	е) інше	105	30

СТРАТЕГІЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ НА ПЕРІОД 2017-2025 РР.

Проблема перенасичення відходами є однією з нагальних проблем, які загрожують охороні навколишнього природного середовища. Вона носить загальнодержавний масштаб та стосується кожної області України без виключення. Особливо гостро проблема відходів постала із настанням факту того, що в Україні, на сьогоднішній день, нажаль, не створена відповідна інфраструктура, яка б давала можливість здійснювати на належному рівні операції щодо поводження з відходами, відсутні сміттєспалювальні та сміттєпереробні заводи, підприємства, що в цілому спричиняє перенавантаження територій місць видалення відходів та полігонів останніми.

Розділ I. Загальні положення

Основна мета Стратегії полягає у визначенні і створенні умов, які б забезпечували запобігання утворенню відходів або/і зменшення утворення, екологічно безпечне їх видалення, заохочували б до максимально можливого використання відходів як вторинної сировини. Ця стратегія має виходити з європейської послідовності пріоритетів.

Розділ II. Завдання, цілі, функції та принципи розвитку сфери поводження з відходами

Пріоритетними завданнями України у сфері поводження з відходами є забезпечення конституційного права громадян на екологічно чисте навколишнє природне середовище, чисті природні ресурси, створення інфраструктури в сфері поводження з відходами, створення належних умов надання адміністративних послуг в даній сфері.

Основними цілями Стратегії є:

- максимальне використання всіх можливостей для запобігання утворенню відходів або мінімізації утворення;

- максимально можливе технічно та економічно доцільне використання відходів як вторинної сировини;

- екологічно безпечне захоронення лише тих відходів, яких неможливо уникнути і які не можуть бути утилізовані;

- узгодження законодавства, яким урегульовано відносини в сфері поводження з відходами, усунення законодавчих прогалин та колізій;

- створення державного кадастру відходів, забезпечення його адміністрування, що дасть можливість здійснити повну паспортизацію відходів та облік місць захоронення відходів;

- розроблення та прийняття програми розвитку ринку вторинних ресурсів, створення регіональних полігонів поводження з токсичними відходами; заборонити розміщення промислових відходів у місцях захоронення комунальних відходів;

- впровадження системи роздільного збору твердих побутових відходів та обов'язковість утилізації відходів;

- розроблення механізму публічно-приватного партнерства в сфері поводження з різними видами відходів;

- розроблення механізму залучення інвестицій в розвиток сміттєспалювальних заводів, підприємств;

створення умов для міжнародного співробітництва.

Основоположними принципами розвитку сфери поводження з відходами є:

верховенство права;

законність;

рівності усіх людей у своїх правах;

гуманізм;

демократизм;

доступність для кожного громадянина всіх форм і типів послуг у сфері поводження з відходами, що надаються державою;

масштабність;

плановість;

диференційність;

поєднання централізації та децентралізації управління в сфері поводження з відходами.

Розділ III. Пріоритетні напрямки поводження з відходами

удосконалення нормативної бази сфері поводження з відходами щодо розроблення засобів захисту навколишнього природного середовища і здоров'я людей від негативного впливу відходів; розроблення механізмів економічного регулювання у сфері поводження з відходами, розвитку прогресивних технологій і обладнання для збору, переробки і транспортування відходів; розроблення та декларування механізмів залучення іноземних інвестицій, публічно-приватного партнерства);

удосконалення порядку забезпечення розвитку організаційно-виробничої інфраструктури ринку вторинних ресурсів, залучення в цю сферу малого і середнього бізнесу з перспективою створення на цій основі галузі із збору та переробки відходів у товарну продукцію;

запровадження механізмів використання відходів як вторинної сировини;

сортування таких відходів і розділення їх на потоки для повторного використання, перероблення або утилізації з видаленням залишкових відходів на «регіональні» полігони, які відповідають вимогами ЄС;

здійснення контролю та нагляду за здійсненням операцій щодо поводження з відходами;

розвиток системи надання адміністративних послуг зі збирання, сортування та транспортування відходів з метою фінансового, а також інституційного та організаційного розвантаження своїх органів для вирішення проблем поводження з відходами;

визначення особливостей поводження з промисловими відходами, будівельними відходами, небезпечними відходами, відходами сільського господарства, специфічними видами відходів.

Розділ IV Система комплексного поводження з відходами

Комплексне поводження з відходами являє собою стратегічний підхід до управління твердими відходами, що охоплює всі джерела і всі аспекти, такі як: утворення, розділення, транспортування, сортування, оброблення, утилізація та видалення на всеохоплюючій основі, з акцентом на досягненні максимальної ефективності використання ресурсів.

Розділ V. Фінансове, матеріально-технічне, кадрове забезпечення сфери поводження з відходами

Фінансове, матеріально-технічне, кадрове забезпечення реалізації Концепції має здійснюватися шляхом розроблення та прийняття в установленому порядку

відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій реалізації цієї Концепції, моніторингу стану їх виконання.

Розділ VI Публічно-приватне партнерство в сфері поводження з відходами

Публічно-приватне партнерство сьогодні у світі є одним з найбільш масштабних феноменів економічної співпраці державного і приватного секторів економіки.

Україна має значний потенціал для розширення участі приватного сектора в усіх областях поводження з побутовими відходами, і органи влади повинні заохочувати і полегшувати участь бізнесу в наданні послуг із поводження з побутовими відходами. Приватний сектор може залучити конче необхідні капіталовкладення в інфраструктуру, досвід фахівців в області застосування альтернативних і нових технологій, краще розуміння динаміки ринку, а в деяких випадках сприяти підвищенню експлуатаційної ефективності та гнучкості.

Реалізація механізму публічно-приватного партнерства передбачає застосування адміністративних договорів. Адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві - це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної адміністрації в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) та приватними юридичними особами або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення, визначених державою завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес.

Реальна мета будь-якої ініціативи державно-приватного партнерства в сфері поводження з відходами полягає в тому, що сектор повинен знайти таку систему, в якій всі партнери отримують користь.

Розділ VII Міжнародне співробітництво

Міжнародне співробітництво в сфері поводження з відходами повинно ґрунтуватися на положеннях міжнародних нормативно-правових актів, які урегульовують відносини в сфері поводження з відходами: Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням; Протокол про реєстри викидів і перенесення забруднювачів; Ріо-де-Жанейрської декларації з навколишнього природного середовища й розвитку; Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі; Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, заподіяну в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів та їхнього видалення; Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами; Угода про партнерство і співробітництво між Грузією, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами і їх країнами-членами, з іншої сторони; Угода про партнерство і співробітництво між Республікою Вірменією, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами і їх країнами-членами, з іншої сторони; Угода про партнерство і співробітництво між Росією, з однієї сторони, і Європейськими Співтовариствами і їх країнами-членами, з іншої сторони тощо.