

Гаврилюк О. М.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF WASTE MANAGEMENT

У статті досліджено принципи адміністративно-правового регулювання органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. На підставі здійсненого аналізу законодавчого регулювання та наукових підходів запропоновано принципи, які повинні відігравати загальну регулятивну імперативно-правову роль в діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами.

Ключові слова: принципи, адміністративно-правове регулювання, органи публічного управління, поводження з побутовими відходами.

В статье исследуются принципы административно-правового регулювання органів публічного управління в сфері об'єкції з побутовими відходами. На основі проведенного аналізу законодавчого регулювання та наукових підходів запропоновано принципи, які повинні відігравати загальну регулятивну імперативно-правову роль в діяльності органів публічного управління в сфері об'єкції з побутовими відходами.

Ключевые слова: принципы административно-правового регулювання, органи публічного управління, об'єкції з побутовими відходами.

This article examines the principles of administrative-legal regulation of public administration authorities in the field of waste management and propose new principles that should play a General regulatory imperative and legal importance in activity of bodies of public administration in the studied industry.

Key words: principles of administrative-legal regulation, public authorities, municipal waste management.

Вступ. Питання про органи публічного управління у сфері поводження з відходами не є сталим. Це зумовлено насамперед постійною динамікою змін у структурі публічного управління. За часи незалежності структури публічного управління у сфері охорони довкілля та поводження з відходами зазнають постійних змін. Підтвердженням цієї тези є останні зміни, які відбулися в системі органів виконавчої влади, що має безпосередній вплив на суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами [1, с. 220].

Предмет адміністративного права охоплює широкий комплекс суспільних відносин, має тісний зв'язок зі всією системою національного права, поширюється на різноманітні сфери впливу, у тому числі й на діяльність органів публічної влади в галузі поводження з побутовими відходами. Утримання в належному стані території – використання її за призначенням відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, правил благоустрою території населеного пункту, а також санітарне очищення території від побутових відходів передбачає розроблення і здійснення ефективних правових, економічних та організаційних заходів.

Вказані заходи потребують публічного управління, де право має певні напрями впливу і будується на конкретних правових принципах. Принципи права як керовані юридичні вимоги відображають особливості та специфіку юридичного права, мають нормативний, регулятивний характер, визначають і скеровують правомірну поведінку людей [2, с. 115].

Принципи є основою будь-якої діяльності, і адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами не є винятком із цього загальноновизнаного правила. Перш ніж досліджувати принципи публічної влади у сфері поводження з побутовими відходами, розглянемо доктринальні підходи до розуміння принципів науковцями різних галузевих наук. При цьому варто наголосити, що загальні принципи права закріплені в Конституції України і стосуються всіх галузей права.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасних принципів адміністративно-правового регулювання та визначення їх ролі в діяльності органів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами.

Результати дослідження. У загальній теорії права принципи права розглядаються як основні (керовані) ідеї, вихідні положення, які характеризують зміст права, суть та призначення в суспільстві. З одного боку, вони виражають закономірності права, а з іншого – є найбільш загальними нормами, які діють у всій сфері правового регулювання і поширюються на всіх суб'єктів. Ці норми або прямо сформульовані в законі, або виводяться із загального змісту законів [3, с. 151, 237].

Існують різноманітні класифікації принципів права, серед яких важливу роль відіграють галузеві й міжгалузеві принципи права, які характеризуються тим, що охоплюють лише одну чи декілька галузей права. Не вдаючись до наукових поглядів щодо їх класифікації, у цьому питанні ми поділяємо класи-

фікації принципів, яку наводить А.М. Колодій. Учений виокремлює такі принципи: 1) правосвідомості; 2) правоутворення; 3) правотворчості, а серед них – законотворчості і нормотворчості; 4) системи права: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) інститутів права; 5) структури права: а) загальносоціального і юридичного; б) публічного і приватного; в) регулятивного і охоронного; г) матеріального і процесуального; г) об'єктивного і суб'єктивного; б) правореалізації, а серед них – правозастосування; 7) правоохорони, а серед них – особливо – правосуддя і юридичної відповідальності [4, с. 39].

Стосовно значення принципів адміністративного права зауважимо, що вони є підґрунтям права, в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і взаємопов'язані. Адміністративне право, безумовно, не може слідувати тільки одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися й функціонувати з урахуванням усіх наявних принципів [5, с. 39].

Спрямовуючи свої погляди на розуміння принципів адміністративного права, О.П. Світличний зазначає, що залежно від розвитку соціально-економічних умов, що є одним із головних чинників значного впливу на економічний стан суспільства, принципи відображають певні властивості, які відповідають процесам розвитку суспільства [6, с. 86]. Він звертає увагу, що сучасний розвиток суспільних відносин має динамічний характер, відповідно до цього й принципи не залишаються без змін. На думку вченого, в умовах переходу до ринкової економіки основними принципами права є його верховенство; розширення демократії і гласності; рівність суб'єктів господарювання в суспільних відносинах; юридична рівність усіх форм власності; нерозривний зв'язок прав і обов'язків; поєднання переконання і примусу. Ці основні правові принципи визначаються характером економіки, рівнем господарювання в умовах ринкових відносин, а саме тому вони мають загальний характер і притаманні праву України в цілому [6, с. 87].

О.П. Рябченко зазначає, що принципи державного управління універсальні, їх можливо застосовувати для впливу на будь-який об'єкт – певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, гуманітарну, наукову, технічну. Згідно із системним підходом кожному сфері можливо розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами [7, с. 29].

Отже, принципи публічного управління можна застосовувати для впливу на будь-яку сферу суспільних відносин. Водночас варто звернути увагу, що специфіка поводження з побутовими відходами відображає і спеціальні принципи, притаманні екологічному праву, окремі принципи якого зафіксовані в інших актах законодавства або впливають із них. Зокрема, це Закони України: «Про відходи» від

5 березня 1998 р., «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р., «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 р., «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. та інші нормативно-правові акти. Проте в нормах цих законів, за винятком Закону України «Про відходи», галузеві принципи, які б закріплювали вихідні нормативно-керовані положення, відсутні. Так, ст. 5 Закону «Про відходи» визначає основні принципи і напрями державної політики у сфері поводження з відходами, серед яких варто виділити: забезпечення повного збирання і своєчасного знешкодження та видалення відходів, а також дотримання правил екологічної безпеки під час поводження з ними; організацію контролю за місцями чи об'єктами розміщення відходів для запобігання шкідливому впливу їх на навколишнє природне середовище та здоров'я людини; обов'язковий облік відходів на основі їх класифікації та паспортизації тощо.

До правового регулювання відносин у сфері ППВ безпосереднє відношення має і Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., ст. 3 якого закріплює основні принципи охорони навколишнього природного середовища, серед яких варто виділити: пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; обов'язковість надання висновків державної екологічної експертизи; гласність і демократизм під час ухвалення рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування в населення екологічного світогляду; поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища.

Як зазначає академік Ю.С. Шемшученко, принципи екологічного права вироблені теорією та практикою. Вони є науковою основою досягнення цілей правового регулювання в екологічній сфері. При цьому серед правознавців немає одностайності щодо кількісного визначення і класифікації цих принципів, проте вони нерідко переплітаються із загальноправовими принципами і становлять єдине ціле. Йдеться, зокрема, про принципи законності, єдності прав і обов'язків, юридичної відповідальності за правопорушення тощо. Ці принципи властиві як праву в цілому, так і екологічному праву зокрема [8, с. 18]. На підставі чинного законодавства Ю.С. Шемшученко, виділяє такі найважливіші для галузі права принципи: системності та комплектності в регулюванні екологічних відносин; пріоритетність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля; запобігання екологічній шкоді; доступу фізичних і юридичних осіб до екологічної інформації; поєднання прав і обов'язків, стимулювання і відповідальності у сфері дії екологічного права тощо [8, с. 18–19].

Взявши за основу вищевказані принципи, запропонуємо власні принципи адміністративно-

правового регулювання, які притаманні публічному управлінню у сфері поводження з побутовими відходами. Такими є:

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

- обов'язковість додержання державних норм, стандартів і правил під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відходами.

Розглянемо запропоновані нами принципи. Принцип обґрунтування правових, організаційних, економічних та екологічних інтересів суспільства під час проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів, пов'язаних із захороненням, термічним обробленням (спалюванням) та утилізацією побутових відходів, полягає в тому, що, ухвалюючи управлінське рішення щодо проектування, будівництва та експлуатації полігонів побутових відходів, посадові особи органів публічної влади повинні забезпечувати санітарне та епідемічне благополуччя населення, охорону довкілля, запобігати розвиткові небезпечних геологічних процесів і явищ, пов'язаних із побутовими відходами. Порядок розроблення, погодження і затвердження проектно-документації полігонів ППВ мають відповідати встановленим вимогам. Так, земельна ділянка для розміщення полігонів побутових відходів повинна обиратися за територіальним принципом відповідно до затвердженої схеми санітарного очищення відповідного населеного пункту і проекту районного планування або генерального плану, на землях несільськогосподарського призначення, непридатних для сільського господарства та не зайнятих зеленими насадженнями.

Правила експлуатації полігонів побутових відходів є обов'язковими для суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які здійснюють діяльність, пов'язану з експлуатацією та утриманням полігонів побутових відходів. На кожному полігоні побутових відходів має бути контрольно-пропускний пункт і повинні бути встановлені автомобільні ваги для обліку кількості усіх видів відходів, що надходять на полігон побутових відходів. Полігони побутових відходів повинні мати охорону, також керівництвом полігона побутових відходів має бути затверджена інструкція про заходи пожежної безпеки, у якій встановлюються порядок та спосіб забезпечення пожежної безпеки, обов'язки і дії працівників у разі виникнення пожежі тощо.

Сьогодні проектування нового будівництва, реконструкцію, технічне переоснащення й рекультивацію полігонів твердих побутових відходів здійснюють відповідно до Основних положень проектування ДБН В.2.4-2-2005, затверджених наказом Держбуду України від 17 червня 2005 р. № 101. Цей нормативно-правовий акт встановлює порядок приймання відходів. На полігони ТПВ приймають тверді

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

Відповідно до ДБН В.2.4-2-2005 «Полігони твердих побутових відходів. Основи проектування» склад, порядок розроблення, погодження і затвердження проектно-документації полігона ТПВ мають відповідати встановленим вимогам. Норми є обов'язковими для застосування органами державного управління і нагляду, замовниками (інвесторами), проектними організаціями, підрядниками, іншими юридичними і фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності у будівництві незалежно від форм власності.

Поводження з побутовими відходами неможливе без принципу обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності в галузі поводження з побутовими відходами. У ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» під пунктом «а» міститься принцип «пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності». Проте, як на нашу думку, запропонований нами принцип більшою мірою розкриває діяльність уповноважених органів публічної влади та їх посадових осіб саме у сфері поводження з побутовими відходами, ніж вказаний законодавцем принцип, який більше стосується додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів під час використання природних ресурсів.

Для реалізації державної політики у сфері ППВ виконання екологічних програм держава застосовує різноманітні адміністративно-правові засоби впливу і механізми правового регулювання. Їх мета полягає у впорядкуванні суспільних відносин, які виникають під час поводження з побутовими відходами. Важливу роль у сфері ППВ відіграє стандартизація. Стаття 5 Закону України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р. визначає такі об'єкти стандартизації: матеріали, обладнання, системи, їх сумісність; правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, включаючи продукцію, персонал, системи управління тощо. Принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності у сфері поводження з побутовими відхо-

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

Висновки. Дослідження сучасних принципів адміністративно-правового регулювання та визначення їх ролі дають підстави зазначити, що діяльність органів публічного управління у сфері поведження

з побутовими відходами повинна бути наповнена запропонованими нами такими принципами:

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

– принцип обов'язкового додержання державних норм, стандартів і правил під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності в галузі поведження з побутовими відходами.

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

ЛІТЕРАТУРА:

1. Оскірко О.О. Органи публічного управління у сфері поведження з відходами / О.О. Оскірко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 2. – С. 220–227.
2. Берлач А.І. Правознавство : [підручник] / [А.І. Берлач, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, О.О. Підпригора] ; за ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 752 с.
3. Теория государства и права : [учебник для юридических вузов и факультетов] / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перелова. – М. : Норма-Инфра-М, 1997. – 559 с.
4. Колодій А.М. Принципи права України : [моногографія] / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
5. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, М.В. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : [монографія] / О.П. Світличний. – Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. – 410 с.
7. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємодій : [монографія] / О.П. Рябченко ; за загальною ред. О.М. Бандурки. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
8. Шемшученко Ю.С. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – 2-ге видання. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.