

Пінкевич Н. С.

здобувач

Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ
З ВІДХОДАМИ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ****ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT:
GENERAL THEORETICAL ASPECTS**

У статті досліджені загальнотеоретичні питання щодо адміністративних процедур у сфері поводження з відходами. На підставі аналізу зазначено, що в адміністративному праві України відсутній єдиний підхід до визначення поняття адміністративних процедур, а в законодавстві України не закріплене це поняття. Досліджено різні наукові підходи до цього поняття. Встановлено, що залежно від обраного підходу до співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» науковці визначають сутність адміністративних процедур та її видів. Автором взято за основу визначення адміністративного процесу, при якому його зміст, крім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. На його основі запропоновані ознаки адміністративних процедур: 1) врегульовуються адміністративно-правовими нормами; 2) здійснюються відповідними органами, на які покладаються функції з публічного управління (суб'єктами публічного адміністрування); 3) представляє собою алгоритм (послідовний порядок правозастосовної діяльності, порядок дій для досягнення результату); 4) метою є забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури, а незастосування процедурних заходів; 5) прийняті суб'єктами публічного адміністрування рішення мають індивідуальний характер, стосується конкретних суб'єктів адміністративної процедури; 6) адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту.

Автором досліджені суб'єкти адміністративної процедури у сфері поводження з відходами та їх повноваження, на підставі цього запропоновано визначення поняття адміністративної процедури у сфері поводження з відходами: закріплений у нормативно-правових актах, що врегульовують відносини, пов'язані з запобіганням утворенню відходів та управлінням відходами, послідовний порядок правозастосовної діяльності, в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування у сфері поводження з відходами здійснюють свої повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції з формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, реалізації державної регіональної політики у сфері житлово-комунального господарства та державної політики у сфері поводження з побутовими відходами з метою забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури щодо здійснення дозволеної діяльності у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: адміністративна процедура, ознаки адміністративної процедури, відходи, управління відходами, законодавство, суб'єкти адміністративної процедури у сфері поводження з відходами.

The article examines general theoretical issues of administrative procedures in the field of waste management. On the basis of the analysis it is noticed that in the administrative law of Ukraine there is no uniform approach to definition of the concept of administrative procedures, and in the legislation of Ukraine this concept is not fixed. Different scientific approaches to this concept are investigated. It was determined that depending on the chosen approach to the relationship between the concepts of "administrative process" and "administrative procedure", scientists determine the essence of administrative procedures and its types. With this as a background, the author takes as a basis the definition of the administrative process, in which its content, in addition to the administrative-jurisdictional process, is also a diverse management activity for the consideration and resolution of specific cases arising in the field of public administration. On this basis the features of administrative procedures are offered: 1) are regulated by administrative and legal norms; 2) are carried out by the relevant public administration authorities (subjects of public administration); 3) it is an algorithm (consistent procedure of law enforcement activity, procedure for achieving the result); 4) the purpose is to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of subjects of administrative procedure and not to apply procedural measures; 5) decisions of public administration subjects are of individual character, referring to specific subjects of administrative procedure; 6) the administrative procedure is completed by the adoption of the respective normative act.

The author researches subjects of administrative procedure in the sphere of waste management and their powers, on the basis of which the definition of the concept of administrative procedure in the sphere of waste management is proposed: enshrined in regulatory acts regulating relations related to the prevention of waste generation and waste management, a consistent procedure of law enforcement activities, in which the subjects of public administration in the area of waste management exercise their authority over the subjects of administrative procedure, implementing the functions assigned to them for the formation and implementation of the state policy in the field of environmental protection, implementation of the state policy on the implementation of state supervision (control) in the field of environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources, realization of the state regional policy in the sphere of housing and communal services and state policy in the sphere of household waste management in order to ensure the rights and legitimate interests of the subjects of administrative procedure for the implementation of permitted activities in the sector of waste management.

Key words: administrative procedure, features of administrative procedure, waste, waste management, legislation, subjects of administrative procedure in the field of waste management.

В Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2030 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України від 3 січня 2013 року № 22-р, визнається кризова ситуація, пов'язана з відходами, що утворилася в Україні на сьогодні. За офіційними даними, в Україні накопичено близько 36 млрд. тон відходів, або більш як 50 тис. тон на 1 кв. кілометр території, з яких утилізується лише 30 відсотків промислових відходів та 4 відсотки побутових відходів [1]. Серед основних напрямів вищевказаної Концепції одним із основних є напрям впровадження адміністративних процедур у сфері поводження з відходами, отже дослідження поняття та ознак таких процедур набуває особливого значення.

Визначення поняття адміністративних процедур у сфері поводження з відходами ускладнюється неоднозначним підходом до загального визначення адміністративних процедур, що характерний сьогодні адміністративному праву України.

Поняття адміністративної процедури у законодавстві України не закріплене. В проекті Закону України від 28 грудня 2018 року № 9456 «Про адміністративні процедури», поняття процедур закріплюється як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження щодо: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно формування державної, регіональної та місцевої політики, а також стосовно врегулювання суспільних відносин, удосконалення нормативно-правових актів; 2) кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, проходження служби особами рядового і начальницького складу, служби в органах місцевого самоврядування, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель [2], проте 29 серпня 2019 року цей проект було відкликано.

В теорії адміністративного права поняття адміністративної процедури остаточно не сформовано. Навіть до визначення її сутності існують різні підходи: В. А. Тарасова вважає, що адміністративні процедури є витоком процесу [3, с. 111-115], В. К. Колпаков, С. І. Агафонов, Н. І. Матузова, А. В. Малько та інші зазначають, що адміністративна процедура є складовою частиною адміністративного процесу і співвідноситься з ним як частина з цілим [4, с. 123; 5, с. 9; 6, с. 134; 7, с. 692-698]. Д. Н. Бахрах, навпаки, визначає адміністративний процес як різновид процедури [8, с. 456]. В. М. Бевзенко розрізняє адміністративні процедури та адміністративний процес як різні інститути, при цьому адміністративні процедури відносять до адміністративного матеріаль-

ного права, зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права, а адміністративно-процесуальне право включає виключно судовий порядок розгляду адміністративних справ у суді [9, с. 58]. А. Ю. Якимов не розмежовує поняття процесу та процедури, а вважає їх рівнозначними [10, с. 6].

Аналіз наукових підходів до визначення поняття «адміністративна процедура» переконує, що наукова дискусія у цьому питанні бере свій початок у різних підходах до визначення структури та змісту адміністративного процесу, які виникли внаслідок втрати домінуючих позицій «радянського» підходу. Як вірно вказують І. В. Юрійчук, Ю. М. Фролов [7, с. 692-698; 11, с. 151-156], у науковій доктрині за останнє десятиріччя сформувалися такі підходи до визначення адміністративного процесу:

1) «судовий», представники якого вважають, що адміністративний процес є виключно формою правосуддя, розгляду публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів [12, с. 166].

2) «вузький», представники якого розглядають адміністративний процес як діяльність уповноважених органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу («адміністративно-юрисдикційний процес»), тобто, адміністративний процес має юрисдикцій (правоохоронний) характер [13, с. 158];

3) «широкий», представники якого при визначенні сутності адміністративного процесу виходять з позицій управлінського процесу і розглядають його процес як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законом випадках і іншими уповноваженими на те органами; зміст адміністративного процесу, крім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління, що передбачає поширення процесу не тільки на регулятивну, але й на нормотворчу та правозахисну діяльність адміністративних органів [4, с. 234; 5, с. 9; 6, с. 134; 7, с. 692-698];

4) «адміністративно-юстиційний», представники якого вважають, що адміністративний процес охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство [15, с. 34];

5) «позитивно-управлінський», представники якого вважають, що адміністративний процес охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [11, с. 151-156; 7, с. 692-698].

Залежно від обраного підходу до співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» науковці визначають сутність адміністративних процедур та її видів.

Нам імпонує «широкий» підхід до визначення адміністративного процесу, представники якого визнача-

ють, що його зміст, крім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. Тому в подальшому зосередимо увагу на визначенні адміністративних процедур, які надаються тими науковцями, що також розділяють подібний підхід.

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративні процедури – це закріплені нормами адміністративного права форми діяльності державних органів та їх посадових осіб, реалізація яких забезпечуватиме виконання покладених на них функцій, які покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади [16, с. 8-14]. В. В. Галуцько вважає, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [17, с. 276]. Ю. Ю. Басов адміністративні процедури визначає як встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [18, с. 121-123]. На думку Г. В. Філатової, адміністративна процедура – це нормативно-правове закріплення (правова модель) певних видів діяльності, що реалізується в межах адміністративних правовідносин і відбивається в певній, встановленій законом формі [19, с. 208]. І. В. Бойко під адміністративною процедурою пропонує розуміти структурований, нормативно-закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладання адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [20, с. 7]. С. Г. Братель зазначає, що адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників [21, с. 99-103]. За визначенням Ю. А. Тихомірова, Є. В. Талипіної, адміністративна процедура являє собою нормативно врегульовану, послідовно здійснювану діяльність органів виконавчої влади із реалізації прав і обов'язків, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами (розгляду й вирішення адміністративних справ) [22, с. 3-13]. О. В. Левченко підходить до адміністративної процедури як до встановленої законом сукупності послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки

суб'єктів адміністративно-правових відносин. О. М. Буханевич пропонує розглядати адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів. І. В. Юрійчук вважає, що під адміністративною процедурою слід розуміти нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі [11, с. 151-156]. О. І. Миколенко пише, що адміністративною процедурою є врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ. А. М. Луцик вказує, що адміністративна процедура є самостійною правовою категорією, яка відображає порядок розгляду і розв'язання органами публічної влади індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Ю. М. Фролов вважає, що адміністративними процедурами є нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органами виконавчої влади, спрямований на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень посадових осіб, не пов'язаний з розглядом суперечок або застосуванням заходів примусу [7, с. 692-698]. В. Тимошук пропонує поняття адміністративних процедур як встановленого законодавством порядку розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [15, с. 34]. Н. Л. Губерська зазначає, що адміністративна процедура – нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосування заходів примусу.

Виходячи з визначень, запропонованих науковцями, можна виділити такі ознаки адміністративних процедур:

- 1) врегульовуються адміністративно-правовими нормами;
- 2) здійснюються відповідними органами, на які покладаються функції з публічного управління (органи публічної адміністрації, адміністративні органи, органи виконавчої влади, органи публічної влади, суб'єкти нормотворчої та правозастосовної діяльності, органи публічної адміністрації, державні органи тощо), тобто, суб'єктами публічного адміністрування;
- 3) представляє собою алгоритм (послідовний порядок правозастосовної діяльності, порядок дій для досягнення результату), в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування приймають владні

управлінські рішення чи реалізують повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції;

4) метою адміністративних процедур є забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури, а не застосування процедурних заходів;

5) прийняті суб'єктами публічного адміністрування рішення мають індивідуальний характер, стосуються конкретних суб'єктів адміністративної процедури;

б) адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту.

Таким чином, для визначення адміністративної процедури у сфері поведження з відходами, необхідно визначити, які відносини врегульовують адміністративно-правові норми у цій сфері, які органи є суб'єктами публічного адміністрування, які функції виконують суб'єкти публічного адміністрування у сфері поведження з відходами, хто є суб'єктами адміністративної процедури, яку мету переслідують адміністративні процедури у сфері поведження з відходами.

Переходячи до розгляду адміністративних процедур у сфері поведження з відходами, вкажемо, що, як зазначалося раніше, у цій сфері нормами адміністративного права врегульовуються відносини, пов'язані з запобіганням утворенню відходів та управлінням відходами.

До суб'єктів публічного адміністрування у сфері поведження з відходами, як зазначалося раніше, відносяться органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Мінекоенерго, Держекоінспекція, Держпродспоживслужба, місцеві державні адміністрації, Мінрегіон, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища) та органи місцевого самоврядування. До функцій суб'єктів публічного адміністрування відносяться функції формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізації державної політики із здійснення державного нагля-

ду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, реалізації державної регіональної політики у сфері житлово-комунального господарства та державної політики у сфері поведження з побутовими відходами.

Суб'єктами адміністративної процедури у сфері поведження з відходами, відповідно до статті 13 Закону України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР «Про відходи», є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, а також підприємства, установи та організації усіх форм власності, діяльність яких пов'язана із поведженням з відходами. Суб'єкти адміністративної процедури мають право на здійснення дозволеної діяльності у сфері поведження з відходами, адміністративні процедури у цій сфері спрямовані на забезпечення прав та законних інтересів цих суб'єктів щодо здійснення дозволеної діяльності у цій сфері.

Таким чином, адміністративні процедури у сфері поведження з відходами являють собою закріплені у нормативно-правових актах, що врегульовують відносини, пов'язані з запобіганням утворенню відходів та управлінням відходами, послідовний порядок правозастосовної діяльності, в рамках якого суб'єкти публічного адміністрування у сфері поведження з відходами приймають владні управлінські рішення чи реалізують повноваження відносно суб'єктів адміністративної процедури, реалізуючи покладені на них функції з формування та реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, реалізації державної регіональної політики у сфері житлово-комунального господарства та державної політики у сфері поведження з побутовими відходами з метою забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів адміністративної процедури щодо здійснення дозволеної діяльності у сфері поведження з відходами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р.
2. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України від 14.05.2020 № 3475.
3. Тарасова, В. А. Процессуальная форма деятельности органов социального обеспечения. *Советское государство и право*. 1973. № 11. С. 111–115.
4. Колпаков В. К. Административно-деликтный правовой феномен: Монография. К.: - Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
5. Агафонов С.И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. диссер. к.ю.н. специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право. Москва, 2008. 18 с.
6. Матузова Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М. Юрист. 1999. 404 с.
7. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114.
8. Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н., Административное право: учебник. М.: Норма, 2007. 576 с.
9. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
10. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право*. 1999. № 3. С. 6.

11. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. № 5. К.: 2018. С. 151-156.
12. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_28
13. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит. 1964. 158 с.
14. Лошицький М.В., Короед С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння. *Держава і право*. 2012. Вип. 55. С. 236-242.
15. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
16. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8-14.
17. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України: навчальний посібник: Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 276 с.
18. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(1). С. 121-123.
19. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов: Научная книга, 2009. 280 с.
20. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 113-124.
21. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99-103.
22. Талапина Э. П. Тихомиров Ю. А. Административные процедуры и право. *Журнал российского права*. Москва: Норма. 2002. № 4. С. 3-13.