

УДК 342.9:349.6

Леся Василенко,*канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри правознавства**Житомирського національного агроекологічного університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань адміністративно-правового регулювання поводження з відходами. Здійснено аналіз діяльності органів державної влади та внесені пропозиції з удосконалення законодавства щодо управлінської діяльності у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: відходи, охорона навколишнього природного середовища, органи державної влади, компетенція та повноваження, обов'язки, відповідальність.

Постановка проблеми. У сучасних умовах проблема накопичення відходів виробництва і споживання є однією з провідних загроз екологічній безпеці держави. Нині в Україні відбувається зростання обсягів утворення відходів у тому числі хімічно небезпечних, значно поширюються площі несанкціонованих звалищ. Крім того, тривають процеси забруднення річкової мережі відходами вуглеводородної, хімічної та металургійної промисловості, об'єктів інфраструктури комунального і сільського господарства. При цьому вкрай недостатньо впроваджуються сучасні технології залучення відходів до господарського обігу, практично не використовується позитивний міжнародний досвід у сфері поводження з відходами і регулювання обігу небезпечних речовин.

Схожу проблематику аналізували у своїх працях О. Німко, Н. Максименцева, А. Оскірко, О. Гаврилук та інші.

Мета статті – аналіз теоретичних та практичних питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням поводження з відходами, визначення місця і ролі суб'єктів владних повноважень, а також обґрунтування наукових пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України у досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Національний інститут стратегічних досліджень визначив Україну державою екологічної депопуляції. По суті, це означає, що екологічний стан країни катастрофічний, у країні має місце демографічна катастрофа, яка з кожним роком поглиблюється. За прогнозами експертів ООН, в період 2009-2050 роки

кількість населення України може скоротитися на 15 мільйонів людей.

Для успішної природоохоронної діяльності держави потрібні не лише відповідні соціально-економічні передумови, але й встановлення відповідних адміністративно-правових засобів, правил та вимог у сфері поводження з різними видами відходів, виконання своїх обов'язків не тільки громадянами, але й суб'єктами владних повноважень.

Органи державної влади, відповідно до Конституції України, зобов'язані здійснювати попередження та ліквідацію впливу негативних факторів на людину та об'єкти довкілля.

Спеціально уповноважені державні органи у галузі охорони середовища відповідно до законодавства мають компетенцію та повноваження щодо видачі дозволів на поховання (складування) промислових, комунально-побутових і інших відходів, викиди, скиди та викиди отруйних речовин у довкілля; обмеження або призупинення діяльності підприємств, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням природоохоронного законодавства, з перевищенням лімітів викидів і скидів отруйних речовин; складання протоколів і розгляд справ про адміністративні правопорушення у галузі охорони довкілля. Але, на жаль, компетенція та повноваження – це не обов'язки. Обов'язки та відповідальність посадових та службових осіб щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища цих органів законом не встановлені.

Встановлений законодавством економічний механізм захисту довкілля сприяє лише тому, що численні іноземні компанії освоюють територію нашої держави з метою поховання радіоактивних матеріалів і

високотоксичних відходів, створення небезпечних виробництв, впровадження отруйних технологій, увезення сміття тощо. Окрім цього, більшість виробничих підприємств включає витрати на природоохоронні заходи в собівартість продукції, ухиляючись тим самим від реального захисту довкілля [1, с. 84].

Ми можемо говорити про наявність подвійного механізму оподаткування доходів громадян, який полягає в тому, що, окрім встановлених законом податків, вони сплачують ще й вартість зборів за скиди, викиди та розміщення відходів, які включені у собівартість продукції, послуг [2, с. 104].

Зі ст. 1 Закону «Про відходи» [3] видно, що цей термін включає відходи, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, тобто у процесі людської діяльності. Вважаю за необхідне акцентувати увагу на проблемах, пов'язаних із застосуванням отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві. Не меншою є проблема відходів цього виробництва внаслідок їх небезпечності для довкілля. Крім того, наведене ст. 1 ЗУ «Про відходи» поняття відходів не є повним щодо сільськогосподарських відходів, адже з органічних відходів найбільшу екологічну небезпеку становлять відходи тваринництва. Продукти життєдіяльності сільськогосподарських тварин не можна вважати речовинами, що утворюються у процесі людської діяльності, – вони утворюються у процесі життєдіяльності тварин природним шляхом, тому на найнебезпечніші органічні відходи законодавство про відходи взагалі не поширюється.

Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища у сфері поводження з відходами, визначена ст. 23 ЗУ «Про відходи», зокрема: «...здійснення державного контролю ... за складанням і веденням реєстру об'єктів утворення відходів, встановлення порядку здійснення операцій у сфері поводження з відходами, видача дозволів на здійснення операцій, видача дозволів на зберігання та видалення відходів, надання письмової згоди на транскордонне перевезення небезпечних відходів тощо» [3, ст. 23]. Проте стаття не містить жодних посилань на обов'язки цих органів стосовно систематичної перевірки стану захоронення відходів, що визначені реєстром, виявлення місць самовільно розміщених чи видалених відходів, прийняття заходів з ліквідації недоліків за результатами перевірок.

З Постанови ВРУ «Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення» (2005 р.) [4, п. 2] вбачається, що «наслідками незадовільного державного управління,

недосконалої нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами, зокрема, є негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколишнє природне середовище». З метою ефективного розв'язання проблем поводження з відходами в Україні рекомендовано Кабінету Міністрів України розробити та запровадити в Україні державний кадастр відходів, незважаючи на те, що має діяти реєстр; забезпечити проведення інвентаризації місць зберігання непридатних до використання пестицидів та агрохімікатів з метою визначення власників, незважаючи на те, що з 2001 р. діє спільний наказ Мінагрополітики, Мінекології та Мінздоров'я «Про порядок проведення комплексної інвентаризації місць накопичення заборонених і непридатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин». Встановлюючи обов'язок забезпечити виконання норм ЗУ «Про відходи» щодо заборони ввезення в Україну небезпечних відходів з метою їх зберігання, знешкодження чи захоронення, одночасно встановлює квоти на ввезення в Україну відходів для утилізації.

Доречно відзначити, що до компетенції спеціально уповноваженого державного органу управління входять: видача дозволів на транскордонне перевезення небезпечних відходів (у звіті Міністерства екології та природних ресурсів за I-III квартал 2017 року зазначено, що ним підготовлено 9 письмових згод (повідомлень) та надано 1066 висновків на транскордонне перевезення небезпечних відходів [5]); затвердження переліку небезпечних властивостей відходів за погодженням із державною санітарно-епідеміологічною службою України (тоді як це є прямим обов'язком санітарно-епідеміологічної служби); здійснення функцій щодо забезпечення виконання положень Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням [6].

Варто відзначити, що встановлена ст. 19 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» [7] компетенція виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища щодо надання прав у «формуванні і використанні місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів» не містить жодних відомостей саме про те, як формуються і як мають використовуватись ці фонди, що не може сприяти законності. Так само невизначеними є положення п. «е» щодо «організації збору, переробки, утилізації і захоронення відходів на своїй території» (які саме відходи мають на увазі:

радіоактивні, побутові, промислові, сільськогосподарські, будівельні?)

Таким чином, натеper ми маємо суперечливий, безсистемний та неякісний ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища».

Діяльність спеціально уповноваженого державного органу управління у сфері захисту довкілля від негативних чинників, зокрема у сфері запобігання утворенню відходів та їх негативного впливу на довкілля, яскраво відображена аудитом діяльності цього органу у звіті Рахункової палати України за 2017 рік. [8] Результати аудиту виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням засвідчили, що вимоги цієї конвенції протягом 2013–2015 років виконувались не в повному обсязі. Зокрема, на належному рівні не забезпечувався контроль за транскордонним переміщенням відходів, їх ідентифікація та видалення, а також координація діяльності відповідальних органів виконавчої влади та обмін інформацією, що створювало ризики неконтрольованого ввезення в Україну небезпечних відходів.

Кабінетом Міністрів України не було забезпечено виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України від 15.01.2010 «Про державне регулювання у сфері поводження з відходами» та від 25.04.2013 «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» щодо розроблення та надання Верховній Раді України для розгляду законопроекту про загальнодержавну програму поводження з відходами в Україні [8].

В умовах недостатнього фінансового ресурсу на забезпечення діяльності підрозділів територіальних органів Держекоінспекції, що здійснюють екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон, протягом 2013–2015 років не проводили хіміко-аналітичного контролю речовин і матеріалів з метою встановлення їх належності до числа токсичних, радіоактивних речовин або відходів у зв'язку з тим, що їхні відділи інструментально-лабораторного контролю не атестовані як випробувальні, відсутнє сучасне складне високоточне обладнання та наукові спеціалісти відповідної кваліфікації [8].

Отже, можна зробити висновок, що міністерством у сфері охорони середовища не забезпечено виконання покладених на нього функцій у сфері транскордонного перевезення небезпечних відходів у 2017 році.

Відповідно до теми дослідження та умов ст. 163 ЗКУ [9] під охороною земель слід розуміти їх «захист від ... забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від ... техногенних процесів». Звернемось до змісту 187 ЗКУ. Завдання контролю за використанням та охороною земель «полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України». Зі змісту статті видно, що з цього переліку виключені саме посадові та службові особи, що не сприяє захисту довкілля, забезпеченню законності у сфері захисту довкілля. Але ж саме посадові особи дають дозвіл на здійснення викидів і скидів та застосування отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві. А отже, законом на них не поширюється відповідальність.

На підставі положень, які регулюють діяльність департаментів екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій, департамент забезпечує реалізацію державної політики, зокрема, в галузі охорони навколишнього природного середовища та охорони природних ресурсів. Незрозумілими завданнями департаменту є забезпечення реалізації державної політики у сферах поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами. За відсутності законодавчого визначення департаменту надається право затверджувати нормативи скидання забруднюючих (отруйних) речовин до водних об'єктів; видавати дозволи на викиди та скиди отруйних (забруднюючих) речовин у навколишнє природне середовище; здійснювати інші операції (які саме – не вказується) у сфері поводження з відходами та інше; забезпечувати погодження вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів (яких саме – не вказується), місць розташування об'єктів (яких саме – не вказується); узгоджувати матеріали підприємств, організацій, установ на отримання дозволів на розробку проектів нормативів граничнодопустимих скидів у водні об'єкти, погодження договорів оренди водних об'єктів; замість безпосереднього виконання моніторингу середовища він його організовує, а надалі «забезпечує функціонування державної системи моніторингу довкілля».

Так само відсутні положення про здійснення заходів щодо запобігання впливу негативних чинників на об'єкти довкілля і в Положенні про Державну екологічну інспекцію України, яке затверджене постановою КМУ від 19.04.2017 № 275 [10]. Інспекція здійснює контроль за станом довкілля

шляхом інструментально-лабораторних вимірювань показників складу та властивостей у тому числі забруднюючих речовин із застереженням «у межах галузі атестації на право виконання цих вимірювань». Як вже зазначалося вище, жодний із підрозділів інструментально-лабораторного контролю Міністерства екології та природних ресурсів України не атестований на право проведення аналізів небезпечних відходів [8]. І це – незважаючи на бюджетне фінансування.

На жаль, жодне положення, що регулює діяльність державних органів у галузі охорони навколишнього природного середовища, не містить норм, які закріплювали б їх основним завданням здійснення заходів щодо зобов'язання суб'єктів господарювання від утримання скидів та викидів отруйних речовин у природні системи; якщо такі дії є неминучими, то ці ж отруйні та забруднюючі речовини ці суб'єкти зобов'язувалися б очищати в тих місцях, де вони виробляються, з використанням найбільш досконалих засобів; повинні застосовуватися особливі запобіжні заходи з метою недопущення скидання радіоактивних або токсичних відходів.

КпАП передбачена відповідальність за правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів. За ці правопорушення передбачені різні розміри штрафів, які вимірюються у відсотках від неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Але, на жаль, цей нормативний акт не містить положень щодо відшкодування шкоди за спричинення шкоди об'єктам довкілля. Встановлений кодексом розмір штрафів не може сприяти уникненню спричиненої довкіллю шкоди.

Згідно з рекомендаціями держав Європейського регіону для України необхідно розробити національний план дій, зробити все, щоб наші діти, онуки мали можливість користуватись їхнім конституційним правом – правом на екологічно безпечне для здоров'я довкілля, інакше закономірно, що здоров'я населення країни з кожним роком буде погіршуватися.

Варто зазначити, що 08 листопада 2017 року Кабінетом Міністрів України було розглянуто та схвалено Національну стратегію поводження з відходами до 2030 року, яка запроваджує в Україні європейські принципи поводження з усіма видами відходів: твердими побутовими, промисловими, будівельними, небезпечними, відходами сільськогосподарства тощо [11].

Загалом Стратегія охоплює широкий спектр заходів та напрямів, які застосовані у європейському законодавстві щодо поводження з відходами. Складається таке вра-

ження, що розробники перестраховалися та заклали всі можливі сценарії розвитку галузі поводження з відходами, настільки широкі та всеохоплюючі, що реалізація всіх закладених можливостей стає сумнівною [12].

Основними дієвими механізмами, що закладені в Стратегії, є введення таких принципів: фокус на економіку замкненого циклу, забруднювач платить, розширена відповідальність виробників (імпортерів) та ієрархія відходів. Вдала реалізація цих принципів є гарантією позитивних результатів.

Але потрібно звернути увагу на те, що у Стратегії жодного слова не сказано про високий рівень корумпованості та криміналізації галузі поводження з відходами. І в цьому може бути ризик успішного її виконання.

Ще одним важливим моментом є факт, що та система управління відходів, до якої ми всі звикли, значно дешевша за ту, яку ми з Вами плануємо побудувати. Цей факт може бути ключовим убивцем Стратегії. Політики не підтримають жодного нормативного документа, який збільшить фінансове навантаження на утворювачів відходів [12].

Щодо «сільськогосподарських відходів» треба зазначити, що в Україні відсутня повноцінна та дієва система утилізації залишків небезпечних хімічних речовин – засобів захисту рослин. Оскільки в Україні залишається велика кількість неідентифікованих хімічних речовин, постає логічне питання про можливість транскордонного процесу утилізації на потужностях інших країн, які вже зараз мають проблеми з малими об'ємами таких речовин для утилізації на своїх ринках. Ця тематика потребує додаткових розрахунків та поглибленого аналізу до того, як приступити до реалізації будь-яких проектів у цьому напрямі. Звичайно, що є великий ступінь ризику недобропорядної реалізації таких транскордонних проектів, що вже мало місце в історії. Такі ризики мають бути враховані на стадії розроблення «Національного плану дій» [12].

До короткострокових планів вкрай необхідно включити повну та адекватну відповідальність за недбале ставлення до відходів.

Висновки.

Таким чином, у числі головних функцій органів державної влади у сфері охорони довкілля мають бути визначені: запобігання спричиненню шкоди довкіллю від негативних факторів у тому числі й під час ведення робіт, пов'язаних із використанням її об'єктів; ліквідація наслідків спричиненої довкіллю шкоди; створення і ведення єдиного державного реєстру джерел скидів та викидів, виробників відходів та місць захоронення відходів,

суб'єктів господарської діяльності, які мають ліцензію на збирання і заготівлю відходів; забезпечення виконання з боку юридичних та фізичних осіб встановлених законом вимог у галузі захисту довкілля; забезпечення рекультивациі земель, відновлення лісів, очищення та знезараження вод тощо.

Доведено, що отруєння (забруднення) об'єктів довкілля здійснюється за рахунок недосконалого, суперечливого та декларативного змісту наявного економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, ігнорування безпечних форм та методів захисту рослин та ведення сільськогосподарського виробництва. Тому доцільно удосконалити механізм притягнення до відповідальності винних у спричиненні шкоди довкіллю, в тому числі і посадових та службових осіб органів державної влади.

Також вбачається за доцільне змінити порядок адміністрування податків. У зв'язку з наявністю подвійного механізму оподаткування доходів громадян, на підставі якого будь-які витрати платника податку, пов'язані з утриманням та експлуатацією фондів природоохоронного призначення, включаються до валових витрат. Це сприяє подвійному оподаткуванню доходів громадян, ухиленню підприємств від реального захисту довкілля та до того ж не відповідає КУ.

Пропонується доповнити чинне законодавство щодо охорони навколишнього природного середовища відповідними нормами, які будуть містити реальні стимули щодо впровадження підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами очисних пристроїв та установ, безпечної для довкілля утилізації відходів, здійснення рекультивациі земель, впровадження маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, нетрадиційних видів енергії тощо.

Список використаних джерел:

1. Василенко Л. П. Правові проблеми діяльності органів виконавчої влади з питань екології: монографія / Л. П. Василенко. – Житомир: Жито-

мирський національний агроекологічний університет, 2014. – 167 с.

2. Юридична відповідальність за порушення природоресурсного законодавства України: монографія / [О. Б. Німко, Н. В. Бондарчук, Р. Д. Ляшенко, Л. П. Василенко, Кравчук І. І.]; під заг. ред. О. Б. Німко. – Житомир: ЖНАЕУ, 2016. – 208 с.

3. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.

4. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовт. 2005 р. № 2967-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 525.

5. Звіт про виконання в I-III кварталах 2017 року Річного плану роботи Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://menr.gov.ua/news/31980.html>.

6. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням: Міжнародна конвенція, 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/995_022.

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 35. – Ст. 546.

8. Звіт Рахункової палати за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf.

9. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

10. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова КМУ від 19 квітня 2017 року № 275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>.

11. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 р. № 820-р

12. Більше року писали стратегію управління з відходами // Асоціація підприємств у сфері поводження з небезпечними відходами, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecoteam.org.ua/novyny/bilshe-roku-pisali-strategiyu-povodzhe/>.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов административно-правового регулирования обращения с отходами. Осуществлен анализ деятельности органов государственной власти и внесены предложения по усовершенствованию законодательства по управленческой деятельности в сфере обращения с отходами.

Ключевые слова: отходы, охрана окружающей среды, органы государственной власти, компетенция и полномочия, обязанности, ответственность.

The article is devoted to research of problem issues of administrative and legal regulation of waste management. The analysis of the activity of state authorities and suggestions on improvement of the legislation on management activity in the field of waste management have been made.

Key words: waste, environmental protection, state authorities, competence and powers, responsibilities, responsibility.