

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 657.22:504.03

*Т. Л. Антонова**здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЗА ПОВОДЖЕННЯМ З ВІДХОДАМИ

Постановка проблеми. Важливою ланкою у забезпеченні якості навколишнього природного середовища є в тому числі система контролю 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 тощо.

Публічна адміністрація з метою перевірки виконання додержання встановлених законом вимог у сфері поводження з відходами відповідними суб'єктами повинна постійно та всесторонньо здійснювати контроль-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 у сфері поводження з відходами, а також визначимо суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють контроль та нагляд.

Метою наукової статті є розкриття особливостей здійснення контроль-наглядової діяльності публічної адміністрації у сфері поводження з відходами.

Стан дослідження. Окремими питаннями охорони навколишнього природного середовища займалися Н.І. Золотарьова, В.М. Комарницький, В.І. Шевченко, С.В. Єлькін. Питання поводження з відходами були предметом наукових пошуків О.М. Вергуна, С.П. Іванюти, Д.В. Лика, І.В. Гуцука, Г.П. Виговської, В.С. Міщенко, І.І. Беззуба. Дослідженням окремих питань екологічної безпеки займалися А.В. Яцик, Д.В. Зеркалов, О.П. Мягченко, В.А. Ліпкан, В.Г. Петрук, М.О. Клименко, О.В. Мудрак

Виклад основного матеріалу. У теорії адміністративного права немає єдиного розуміння науковців щодо трактування поняття «контроль».

М.Т. Білуха, досліджуючи засади здійснення контролю та провадження контрольної діяльно-

сті, 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 [1, с. 4].

Досліджуючи засади адміністративно-управлінської діяльності правоохоронних органів, адміністративіст Х.П. Ярмачі стверджував, що «контроль» це: 1) перевірка, облік діяльності когось-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, у свою чергу, при розкритті змісту терміна «нагляд» найчастіше вживається термін «контроль» [2, 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 [3, 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 і самостійним. Крім того, автор визначає контроль в ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [4, 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 [5, с. 67].

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

Так, деякі вчені вважають, що контроль це форма (зовнішнє вираження діяльності державних органів та їх посадових осіб – В.М. Горшенев, І.Б. Шахов, В.М. Гаращук), інші вчені вважають, що контроль – це засіб, за допомогою якого здійснюється контрольна діяльність державних органів та їх посадових осіб з метою забезпечення законності (Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, В.Н. Карташов, В.В. Цветков, В.А. Юсупов); треті, вважають, що контроль – це одна із функцій здійснення державного управління (З.С. Гладун).

Разом з тим слід відзначити, що 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, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів.

Первинний виробничий контроль у сфері поводження з відходами здійснюють у межах своєї компетенції виробники відходів.

Громадський контроль у сфері поводження з відходами здійснюють громадські інспектори з охорони довкілля відповідно до законодавства.

Зокрема, Законом України «Про відходи» визначено, що контроль в сфері поводження з відходами здійснюється за:

- додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону;

- контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами на своїй території;

- виконанням на території Автономної Республіки Крим загальнодержавних програм та програм Автономної Республіки Крим поводження з відходами;

- дотриманням вимог екологічної безпеки;

- транскордонним перевезенням відходів;

- визначенням рівня небезпечності відходів;

- впливом відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини ведеться реєстр місць видалення відходів;

- затвердженням місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням;

- утворенням відходів, їх збиранням, перевезенням, сортуванням, зберіганням, обробленням, переробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням і захороненням;

- діяльністю об'єктів поводження з відходами.

Таким чином, під **контролем у сфері поводження з відходами** пропонуємо розуміти *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 у сфері поводження з відходами.*

У свою чергу, ми вважаємо, що до основних **ознак контролю** як засобу адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами слід віднести:

- є нормативно визначеною діяльністю лише уповноважених державних органів та/або посадових осіб;

- здійснюється з використанням особливих управлінських форм (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 у сфері поводження з відходами;

- у разі виявлення порушень норм законодавства власниками чи виробниками відходів контролюючий орган має право самостійно притягнути винних осіб до юридичної відповідальності.

Поряд з поняттям «контроль» в науці адміністративного права розглядається поняття «нагляд». Деякі науковці-адміністративісти отожднюють 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» [6, с. 6]. «Наглядом» є «дія за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.» [7, с. 49].

Нагляд як правова категорія часто помилково використовується як синонім терміна «контроль», хоча має спеціалізований зміст та призначення.

В.С. Чіркін зазначає, що «нагляд» це також «контроль» [8].

І.П. Гльшський та Б.В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [9, с. 42].

Існує точка зору, що «поняття контролю і нагляду в сучасній теорії, законодавстві та практиці не розділені» [10, 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 вживатися 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 [11, 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 наближає його до нагляду (це можна визнати за «зрізаний», або «неповний» контроль), а в діяльності прокуратури виявляється один із елементів контролю [12, с. 82]. Так, на його думку, «контроль як форма державної діяльності відрізняється від нагляду тим, що він здійснюється повсякденно і безперервно», а нагляд періодично [13, с. 454].

С.В. Ківалов висловлюється за те, що «нагляд буває судовий, прокурорський та адміністративний» [14, 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 зві-

тів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок. Але контроль на відміну від нагляду проводиться повсякденно і безперервно широким колом органів.

Таким чином, 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 [15, с. 58; 16, с. 111].

Відповідно, контроль можна розглядати як родове поняття, що охоплює нагляд у 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.

Нагляд у сфері поводження з відходами покладено на Державну санітарно-епідеміологічну службу України. Так, 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.

Водночас вважаємо, що здійснення наглядової діяльності у 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 більш обізнані з проблемними місцями, де збираються відходи, частіше стикаються з вирішенням проблем безхазайних 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 у сфері поводження з відходами.

Отже, 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 (переробки), 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.

Література

1. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту: [підручник] / М.Т. Білуха. – К., 1996. – 320 с.
2. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: [монографія] / Х.П. Ярмачі. – Одес. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – О.: Юрид. л-ра, 2006 – 336 с.
3. Четвериков В.С. Административное право / В.С. Четвериков – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 512 с.
4. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Ф. Андрійко. – К. – 1999. – 38 с.
5. Лютиков 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 / П.С. Лютиков. – З.: Запорізький національний університет, 2009 – 212 с.
6. Большой юридический словарь – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
7. Словник української мови. Том п'ятий – К.: «Наукова думка». – 1974. – 840 с.
8. Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10-18.
9. Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И.П. Ильинский, Б.В. Щетинин // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40-44.
10. Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? / В. Ломовский // Российская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 21-22.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1: Загальна

частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

12. 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.

13. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

14. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ювалова – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.

15. Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломовець, Г.Ю. Гулевської – К.: Істина, 2007. – 216 с.

16. Лютиков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: деякі проблемні аспекти доктринального дослідження та нормативного регулювання / П.С. Лютиков // Митна справа. – 2008 – № 2 – С. 110-114.

Анотація

Антонова Т. Л. Контроль і нагляд за поводженням з відходами. – Стаття.

У науковій статті розкрито засади здійснення контролю та нагляду за поводженням з відходами. Автором наведено визначення контролю за поводженням з відходами, запропоновано класифікацію видів контролю в досліджуваній сфері. Розкрито особливості проведення наглядової діяльності та види нагляду.

Ключові слова: відходи, поводження з відходами, власники відходів, виробник відходів, нагляд, контроль.

Аннотация

Антонова Т. Л. Контроль и надзор за обращением с отходами. – Статья.

В научной статье раскрыты основы осуществления контроля и надзора за обращением с отходами. Автором приведены определения контроля за обращением с отходами, предложена классификация видов контроля в исследуемой сфере. Раскрыты особенности проведения надзорной деятельности и виды надзора.

Ключевые слова: отходы, обращение с отходами, владельцы отходов, производитель отходов, надзор, контроль.

Summary

Antonova T. L. Control and supervision of waste management. – Article.

In article the scientific principles of control and supervision of waste management. The author is given control over the definition of waste management, classification controls in the study area. The features of the supervisory activities and types of supervision.

Key words: waste, waste owners, waste producer, supervision and control.