

РОЗДІЛ 4. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО І ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-244-2-2-5>

Камардіна Ю. В.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольський державний університет
м. Маріуполь, Донецька область, Україна*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ ВИРОБНИЦТВА ТА СПОЖИВАННЯ

Ефективність здійснення контролю як функції управління в сфері поводження з відходами зумовлюється значенням однією з найгостріших науково-технічних і соціально-економічних проблем – проблемою поводження з відходами виробництва та споживання. Проблема здійснення ефективного контролю як функції управління в сфері поводження з відходами є однією з найактуальніших, не тільки на національному рівні, а також міжнародному, що потребує значної уваги. Проведене дослідження дало змогу проаналізувати правові засади регулювання екологічного контролю та діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо забезпечення дотримання вимог законодавства в галузі поводження з відходами виробництва і споживання (промисловими і побутовими відходами). Розкрито особливості змісту державного контролю як правової форми екологічної діяльності, що являє собою систему дій щодо забезпечення дотримання законодавства про екологічну безпеку, про охорону навколишнього природного середовища, про використання природних ресурсів, застосування передбачених ним заходів державного примусу, а також формування адекватного що

відбувається в цій галузі змін нового законодавства. Встановлено місце і роль органів, що здійснюють контроль у сфері поводження з відходами, в системі органів державного екологічного управління, визначено їх повноваження. Вказано на недоліки здійснення екологічного контролю в сфері і поводження з відходами. Запропоновано та обґрунтовано шляхи вирішення проблемних питань в сфері поводження з відходами, зокрема пропонується прийняти Закон України «Про державний екологічний контроль», яким було б передбачено основи і порядок проведення всіх видів контролю в галузі охорони навколишнього середовища (з урахуванням специфіки контролю в сфері поводження з відходами), і затвердити типові форми документів, необхідних для здійснення екологічного контролю.

Вступ

Основним завданням стратегії забезпечення ефективної участі громадян, громадських об'єднань, некомерційних організацій та органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки, є створення функціональної системи екологічного контролю над усіма елементами і процесами, пов'язаними з охороною навколишнього середовища та природокористуванням. Розвиток громадських, економічних і соціально-політичних відносин в сфері охорони навколишнього середовища нерозривно пов'язаний з підвищенням ефективності роботи органів державної влади. Екологічний контроль – один з найбільш живих організаційно-правових засобів управління в діяльності органів виконавчої влади, покликаних здійснювати охорону навколишнього середовища, забезпечувати раціональне використання природних ресурсів і попереджати негативний вплив на навколишнє середовище, сприяти збереженню рівноваги і чистоти в існуючих екосистемах, впливати на формування в країні нової екологічної політики.

Контрольній діяльності в екологічній сфері приділяється значна увага, проте, багато проблем недостатньо досліджені, серед них: адміністративно-правовий механізм функціонування органів виконавчої влади, які здійснюють державний екологічний контроль і нагляд на території України; проблеми їх взаємодії між собою і з органами місцевого самоврядування. В умовах триваючих перетворень правової і політичної систем

Україні важливу роль відіграє вдосконалення форм і методів правової взаємодії діяльності всіх органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарської діяльності, громадян і громадських об'єднань у вирішенні питань охорони навколишнього середовища та попередження екологічних правопорушень. Значимість екологічних проблем в Україні посилюється характером поведження з відходами виробництва та споживання, в якій проблеми раціонального природокористування набувають особливого значення. До сих пір поняття, сутність і зміст екологічного контролю поведження з відходами виробництва та споживання залишається предметом дискусій багатьох вчених, в тому числі і юристів.

Важливим правовим засобом забезпечення сприятливого стану довкілля є державне управління у відповідній сфері. Управління в галузі поведження з відходами включає широке коло функцій, серед яких особливе місце відводиться державному екологічному контролю. В умовах, коли господарська діяльність нерідко здійснюється без врахування екологічних і соціальних інтересів суспільства, тільки державний контроль здатний забезпечити примусити осіб, які здійснюють діяльність у сфері поведження з відходами, до виконання вимог екологічного законодавства. В результаті послідовного налагодження механізму здійснення державного екологічного контролю можна досягти дійсно позитивних результатів в сфері охорони навколишнього середовища від негативного впливу відходів.

Отже, одним з видів державного екологічного контролю є контроль в галузі поведження з відходами, дослідження змісту якого дозволить визначити сферу діяльності уповноважених державних органів виконавчої влади з перевірки дотримання юридичними та фізичними особами вимог, встановлених нормативними правовими актами в галузі поведження з відходами, а також встановити міру щодо запобігання, виявлення, припинення порушень цих вимог і вжити необхідних заходів реагування на виявлені порушення з метою мінімізації негативного впливу відходів на навколишнє середовище.

Визнаючи практичну значимість даної проблеми, відзначимо, що існуючі науково-правові дослідження в даній сфері нечисленні і присвячені лише окремим її аспектам. Дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням державного контролю саме в галузі поведження з відходами виробництва та споживання,

комплексне вивчення механізму його реалізації з урахуванням що відбулися за останні роки змін в законодавстві, в юридичній літературі не проводилося.

1. Правові основи державного екологічного контролю в галузі поводження з відходами виробництва і споживання

Екологічне управління в сфері поводження з відходами виробництва і споживання в Україні є різновидом соціального управління, яке впливає на суспільство в цілому, сприяє зміцненню і розвитку основних політичних і соціально-економічних принципів його устрою, використання основних закономірностей його розвитку, виявлення і забезпечення зв'язку між усіма сторонами суспільного життя. За змістом управління являє собою сукупність конкретних дій, які, будучи віднесеними до апарату державного управління, набувають характер його функцій.

В ряді функцій екологічного управління державний контроль у сфері поводження з відходами, так само як і державний екологічний контроль в цілому, займає особливе місце. Ця підвищена значущість окремої функції екологічного управління пов'язана з можливістю саме в її рамках здійснювати один з найрезультативніших впливів на перебіг процесів управління з метою забезпечення належного правопорядку в сфері екологічних відносин, гарантування права кожного на сприятливе навколишнє середовище.

На сьогоднішній день державний екологічний контроль в Україні є найбільш ефективним з нині існуючих засобах виявлення, припинення і попередження порушень екологічного законодавства. Він являє собою діяльність уповноважених державних органів, посадових осіб з перевірки дотримання суб'єктами екологічних правовідносин норм і правил екологічного законодавства.

Екологічний контроль як функція управління екологічною діяльністю являє собою систему дій зі збору інформації про підконтрольні об'єкти, її обробки, оцінки та передачі для прийняття управлінських рішень в заздалегідь визначених цілях.

Екологічний контроль як правова форма екологічної діяльності являє собою систему дій по забезпеченню дотримання законодавства про екологічну безпеку, про охорону навколишнього природного середовища, про використання

природних ресурсів, застосування передбачених ним заходів державного примусу, а також формування адекватних, що відбуваються в цій галузі змін нового законодавства, в тому числі шляхом прямого контролю, експертизи законопроектів.

Основою здійснення екологічного контролю є принципи, які можна поділити на загальні та спеціальні. Спеціальні принципи екологічного контролю повинні визначитися виходячи із загальноновизнаних міжнародних керівних принципів контролю, з урахуванням специфіки контролю екологічної діяльності. Це принципи: а) незалежності контрольних органів та їх посадових осіб; б) імунітету господарської діяльності від незаконного втручання органів контролю; в) розмежування контрольних і господарських функцій; г) пріоритету попереджувального контролю, д) пріоритету фінансового контролю, е) принцип контролю результату екологічної діяльності; ж) принцип самоконтролю підприємств; з) принцип законодавчого обмеження термінів функціонування органів екологічного контролю, що діють у складі центральних органів виконавчої влади; і) принцип інформаційного, наукового і кадрового забезпечення контролю.

Екологічний контроль як гарантія екологічної діяльності є способом забезпечення реалізації всіх інших функцій екологічного управління, елементом економічного механізму вирішення екологічних проблем, а акти застосування права, які видаються для його здійснення або під час його здійснення являються елементом правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища.

Безпосередньою метою державного екологічного контролю є забезпечення виконання законодавства про охорону навколишнього середовища, яка досягається шляхом реалізації різних, але тісно пов'язаних між собою задач. У їх числі: виявлення і припинення екологічних правопорушень; залучення до відповідальності винних осіб; вироблення пропозицій щодо усунення виявлених порушень; встановлення причин і умов виявлених правопорушень; попередження порушень екологічного законодавства. Кінцевою метою державного екологічного контролю є досягнення стану максимальної ефективності державного екологічного управління.

Отже, мета екологічного контролю збігається з метою усієї екологічної діяльності та полягає у задоволенні справедливих соціальних, економічних, екологічних потреб нинішнього і

майбутніх поколінь. Її складовими є забезпечення: а) соціально здорового та безпечного, б) економічно продуктивного в) екологічно цілісного і різноманітного навколишнього природного середовища, тобто досягнення і підтримання такої його якості, при якій: вплив її чинників забезпечує здоров'я людини і його плідну життєдіяльність в гармонії з природою; веде до економічного зростання і сталого розвитку суспільства; досягається захист і відновлення здорового стану і цілісності екосистеми, захист розмаїття флори і фауни. Завдання екологічного контролю визначаються стосовно його видів.

Контроль у сфері поводження з відходами виробництва та споживання відіграє важливу роль в дотриманні суб'єктами відповідних правовідносин вимог законодавства. Оскільки він здійснюється в сфері відносин, або виникає безпосередньо з приводу забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього середовища, або безпосередньо пов'язаних з цим, його можна розглядати як різновид екологічного контролю. Відповідно загальні характеризуючі риси екологічного контролю як родового поняття можна і доцільно розглянути стосовно характеристики контролю в даній сфері.

В еколого-правовій літературі даються різні визначення поняття екологічного контролю. Так, на думку професора М.І. Хилько [1, с. 134], екологічний контроль являє діяльність уповноважених суб'єктів з перевірки дотримання і виконання вимог екологічного законодавства. Деякі вчені надають більш розгорнуте поняття [2, с. 274] екологічного контролю, суть якого полягає в перевірці дотримання підприємствами, установами, організаціями та громадянами екологічних вимог по використанню та охороні навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки суспільства.

Ряд авторів [3, с. 20-22] наголошують, що екологічний контроль включає: аналіз існуючих виробництв із метою виявлення можливостей і способів зменшення кількості і ступеня небезпеки відходів, що утворюються, а також перевірку порядку і правил обігу з ними; перевірку виконання планів заходів щодо впровадження маловідходних технологічних процесів, технологій використання і знешкодження відходів, лімітів розміщення відходів; визначення маси розміщуваних відходів відповідно до виданих дозволів; перевірку ефективності природоохоронних заходів і безпеки експлуатованих об'єктів

розміщення відходів для навколишнього середовища і здоров'я населення за інформацією про процеси, що відбуваються в місцях розміщення відходів.

Якщо ж говорити про контроль у сфері поводження з відходами виробництва та споживання, то слід звернутися до Закону України «Про відходи» [4], в якому наголошено, що це специфічна діяльність державних органів, громадських об'єднань і громадян, спрямована на виявлення та усунення порушень чинного законодавства про відходи. Звісно ж, що в даному визначенні звужене значення контролю, воно зводиться лише до виявлення та усунення порушень законодавства про відходи. Таким чином, характеризуючи зміст екологічного контролю, представники еколого-правової науки говорять про те, що дана організаційно-правова міра виконує ряд функцій. У їх числі: попереджувальна, яка полягає в тому, що суб'єкти екологічного контролю, знаючи про можливу перевірку виконання ними правових екологічних вимог, самостійно виявляють активність у виконанні вимог законодавства та попередження порушень; інформаційна, суть якої полягає в тому, що в процесі контролю відповідних органів і особи збирають різноманітну інформацію про природоохоронну діяльність підконтрольних і піднаглядних об'єктів; каральна, яка проявляється в застосуванні до порушників правових екологічних вимог передбачених законодавством санкцій. Виходячи з цього, вважаємо, що екологічний контроль у сфері поводження з відходами виробництва та споживання спрямований на попередження, виявлення та усунення порушень вимог законодавства про охорону навколишнього середовища в цілому і законодавства про відходи зокрема.

Слід також відзначити, що специфіка державного контролю в галузі поводження з відходами визначається при цьому більш вузькою сферою самих вимог, необхідність дотримання яких служить підставою проведення комплексу дій, що утворюють в сукупності контролюючу діяльність. Якщо для державного екологічного контролю такою підставою є вимоги в галузі охорони навколишнього середовища, то для державного контролю в галузі поводження з відходами – це вимоги в галузі поводження з відходами, також іменовані в Законі про відходи обов'язковими вимогами. Таким чином, основна відмінність між державним екологічним контролем і державним контролем в

галузі поводження з відходами полягає в ступені конкретизації змісту вимог, з приводу яких здійснюється контроль.

Закон про відходи визначає обов'язкові вимоги у вигляді перерахування актів, в яких вони можуть міститися. Такий підхід до визначення комплексу вимог, дотримання яких необхідно при здійсненні контролю в галузі поводження з відходами, міститься не тільки в Законі України «Про відходи» [4], але й аналогічний підхід застосовується в базовому екологічному Законі України «Про охорону навколишнього середовища» [5]. У зв'язку з цим перелік обов'язкових вимог формується з позначених в законодавстві джерел. До таких джерел відноситься Закони України «Про відходи» [4] та «Про охорону навколишнього середовища» [5], міжнародні договори України, та інші нормативно-правові акти України.

Відповідно до чинного законодавства контроль у сфері поводження з відходами виробництва та споживання підрозділяється на кілька видів залежно від суб'єктів, що його здійснюють. Так, ст. 37 Закону України «Про відходи» [4] встановлюють, що в Україні в даній сфері здійснюється державний, виробничий і громадський контроль. При аналізі даного Закону не можна не звернути увагу на відсутність в ньому згадки про муніципальний контроль. Джерела шкідливих впливів на стан навколишнього середовища, наприклад полігони твердих побутових відходів, розташовані, як правило, на території територіальних громад. Багато екологічних проблем носять насамперед локальний характер, а тому необхідність існування муніципального контролю в галузі поводження з відходами виробництва і споживання очевидна, і його правові основи потрібно встановити в згаданому Законі. Муніципальний екологічний контроль як вид екологічного контролю не передбачений також і Законом України «Про охорону навколишнього середовища» [5]. Ст. 35 наведеного Закону містить загальні вимоги щодо виду державного екологічного контролю, який здійснюється на території відповідної територіальної громади органами місцевого самоврядування або уповноваженими ними органами відповідно до законодавства України і в порядку, встановленому нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на значимість таких видів екологічного контролю, як виробничий і громадський, все ж найбільш

важливим і дієвим слід визнати державний екологічний контроль. Державний екологічний контроль це перевірка уповноваженим державним органом виконавчої влади поточної діяльності організацій і фізичних осіб на предмет дотримання і виконання ними вимог, встановлених законодавством з метою охорони навколишнього середовища, складових її компонентів (земля, надра, ґрунти, поверхневі і підземні води, атмосферне повітря, рослинний, тваринний світ та ін.) від забруднення, виснаження, деградації, псування, знищення та іншого негативного впливу. Стосовно теми дослідження актуальним є саме державний екологічний контроль у сфері поводження з відходами виробництва та споживання.

Домінуюче становище державного екологічного контролю обумовлено, на нашу думку, кількома факторами. По-перше, державний контроль здійснюється від імені держави і є однією з функцій державного управління в галузі охорони навколишнього середовища та регулювання природокористування, а тому є одним з напрямків діяльності держави в рамках його екологічної функції. По-друге, державний контроль носить надвідомчий характер, і при здійсненні даного виду контролю використовуються як власні державно-владні повноваження, які реалізують його органи, так і можливість використання повноважень правоохоронних органів.

Сучасний стан правового регулювання державного екологічного контролю не є оптимальним. Норми про нього містяться практично у всіх законах, що регулюють охорону навколишнього середовища і природокористування, але вони носять або занадто загальний (абстрактний) характер, або не виходять із загальної концепції державного екологічного контролю. Деталізація загальних положень в постановях Уряду України і відомчих нормативних правових актах в ряді випадків призводить до виникнення протиріч в практичному використанні методів і форм державного екологічного контролю. Загальні правові основи організації та здійснення державного екологічного контролю в галузі поводження з відходами виробництва та споживання містяться в Конституції України, законодавчих актах, що регулюють статус Президента України, Уряду України і центральних органів виконавчої влади, в законах «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи» та інших законодавчих і підзаконних актах.

Потреба в комплексному підході до питань організації та здійснення державного екологічного контролю обумовлена як внутрішніми, так і зовнішніми факторами, що носить наддержавний характер, необхідністю уніфікації. У зв'язку з цим пропонується використовувати досвід Європейського Союзу (далі – ЄС), відображений, в першу чергу, в Директиві Ради ЄС 96/61/ЄС від 24 вересня 1996 року «Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень» [6].

У Європейському Союзі до теперішнього часу прийнято близько 20 директив, які стосуються різних аспектів проблеми поводження з відходами. Систематичний їх аналіз, очевидно, вимагає монографічного дослідження. Завдання цього огляду – виявити загальну логіку розвитку цієї системи управління відходами, яка склалася в ЄС до теперішнього часу, і проілюструвати цю логіку конкретними – «живими» – прикладами з практики найбільш розвинених в цьому відношенні країн.

Включення екологічних та кліматичних пріоритетів в політику ЄС викликано в першу чергу початком імплементації в ЄС Європейського зеленого курсу (далі – ЄЗК). ЄЗК – програма дій Європейської Комісії, в центрі якої – амбітний план переходу до кліматично нейтральної Європи до 2050 року. Це відповідь ЄС не тільки на глобальні проблеми зміни клімату, забруднення, втрати біорізноманіття, а й реакція на запит європейських громадян на включення кліматичних викликів в політичний порядок ЄС.

Курс закріплений в Комюніке «Європейський зелений курс» 11 грудня 2019 року, і базується, з одного боку, на вже існуючих політиках і законодавстві в сферах ЄЗК, з іншого боку, для його імплементації будуть розроблені нові стратегії, плани, законодавство, переважно в 2020-2021 роках. Основними сферами ЄЗК є клімат, енергетика, транспорт, промислова політика, нульове забруднення, торгівля, біорізноманіття, сільське господарство, відходи.

За допомогою дипломатії Зеленого курсу, яка є одним з важливих елементів глобального виміру ЄЗК, ЄС впливає і на формування нових пріоритетів в рамках Східного партнерства. Східне партнерство – це спільна програмна ініціатива, спрямована на поглиблення і зміцнення відносин ЄС з шістьма східними сусідами: Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Молдовою і Україною.

На даному етапі неурядові організації мають унікальну можливість за допомогою ЄЗК і з урахуванням формування нової парадигми Східного партнерства (далі – СП) зробити екологічні питання пріоритетними для своїх країн, інтегрувати їх у всілякі політики і сфери життя. Мета цього аналітичного документа – надати громадянському суспільству в країнах СП інформацію про ЄЗК та обмежених можливостях, які він створює для екологічної трансформації і співробітництва в рамках оновленого формату СП. Документ також містить рекомендації для представників урядів країн СП, ЄС, громадянського суспільства, бізнесу, інвесторів щодо просування цілей ЄЗК і посилення ролі неурядових організацій в цьому процесі.

Перетворення Європи в перший кліматично нейтральний континент вимагає від ЄС не тільки масштабної кліматично орієнтованої трансформації різних секторів своєї економіки, а й залучення, через свій політичний вплив і ресурсну підтримку, до подібних змін своїх сусідів по континенту (включаючи країни Східного партнерства), а також партнерів в усьому світі.

Головна мета політики ЄС з питань нульового забруднення – швидке і ефективно скорочення забруднення навколишнього середовища. Вільна від токсичних речовин довкілля – ще одна амбітна мета ЄЗК. Для її досягнення визначені питання, які потребують посиленої уваги і реформування, зокрема:

- досягнення нульового забруднення навколишнього середовища шляхом поліпшення стану, моніторингу, звітності, запобігання та усунення забруднення повітря, води і ґрунтів;

- забезпечення стійкості хімічних речовин шляхом підвищення захисту громадян і навколишнього середовища від небезпечних хімікатів, поліпшення управління хімічними речовинами;

- запобігання промислового забруднення шляхом перегляду заходів по боротьбі із забрудненням від промислових підприємств і забезпечення відповідності таких політиці ЄС в області клімату, енергетики та економіки замкнутого циклу.

ЄЗК оголосив про заходи щодо нульового забруднення, акцентуючи увагу на проблемах зменшення забруднення вод надлишками біогенних речовин, мікропластиком, хімічними речовинами та іншими новими або особливо шкідливими речовинами, подолання комбінованого впливу різних забруднюючих речовин. Щодо забезпечення чистого повітря

передбачається перегляд стандартів якості повітря ЄС і їх узгодження з рекомендаціями ВООЗ, а також надання допомоги місцевим органам влади в проведенні моніторингу, розробці та прийнятті планів якості повітря. Конкретні заходи ще розробляються.

Цілі ЄЗК для України в сфері поводження з відходами недосяжні, попри заяви політиків та дипломатів про врахування ЄЗК Україною. ЄС поступово йшов до визначення цілей ЄЗК в сфері відходів з 2008 року, коли було введено в дію рамкову Директиву 2008/98/ЄС про відходи [7]. Тому, постійне вдосконалення законодавства в цій сфері, постійне встановлення більш амбітних цілей для країн та перевірка досягнення ними цих цілей, та покарання держав, що не впроваджують норм ЄС в сфері управління відходами, дозволило ЄС висунути ще більш амбітні цілі та плани для Європейського континенту до 2050 року. Так, перехід ЄС до економіки замкненого циклу (циркулярної економіки) передбачає ряд законодавчих змін, розробку стратегій та планів дій, реформ в різних секторах промисловості, в тому числі зачіпає і відходи. Так, План дій щодо циркулярної економіки, що передбачає перетворення стійкої продукції на норму в ЄС, з часом призведе до зниження попиту на промислову продукцію через продовження терміну використання товарів, для цього заохочення використання вторинної сировини буде відбуватися різними способами.

Одними із пріоритетних питань, на які спрямований план дій щодо циркулярної економіки є: текстиль, пластик, їжа та пакування, відходи, електроніка. Так, в сфері електроніки ЄС планує на законодавчому рівні просувати право на ремонт, оновлювати законодавчі вимоги до батарей, відпрацьованих олив, взятих із експлуатації транспортних засобів, посилити вимоги до пакування та унеможливити надмірне пакування, встановити рівні переробленого пластику в новій продукції та методики прослідковування вмісту певних видів речовин в перероблених товарах, розробити стратегію ЄС щодо текстилю, стимулювати впровадження біопластику, пластику, що розкладається, а також робота щодо заміни одноразових речей на багаторазові в сфері харчування.

Так, в ЄС з липня 2021 року почала діяти заборона на такі пластикові одноразові речі: ватні тампони, вушні палички; одноразове столове приладдя, трубочки, розмішувачі; кульки та

палички для кульок; контейнери для їжі; стаканчики для напоїв; контейнери для напоїв; сигаретні недопалки; пластикові пакети; пакети та обгортки; вологі серветки та санітарні засоби.

Слід відзначити, що законодавство України не готове до втілення цілей ЄЗК, оскільки у нас є неприйнятні основні законодавчі акти, що закладають основи поводження з відходами європейського зразка, поводження із відходами електричного та електронного обладнання, батареями та батарейками, не закладені основи системи розширеної відповідальності виробника, переробка відходів знаходиться на зародковому етапі, неврегульоване питання відходів текстилю, відходів упаковки та пакування, питання запобігання та зменшення обсягів утворення відходів, а також багато інших питань, які в ЄС стояли на законодавчому порядку денному ще десятиліття тому.

Отже, у підсумку слід зазначити, що накопичення відходів як непереборні наслідки цивілізаційного процесу перетворюються на глобальну проблему і стає прямою і все більш небезпечною загрозою навколишньому середовищу і суспільному здоров'ю в більшості країн світу. Нові практики управління відходами, і це потрібно особливо підкреслити, носять вкрай складний (висококомплексний) характер, охоплюючи в собі інфраструктурні, управлінські, фінансові та соціокультурні компоненти. Таким чином, екологічний контроль у сфері поводження з відходами виробництва та споживання повинен розглядатися як система заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушення законодавства в галузі охорони навколишнього середовища, забезпечення дотримання юридичними особами та фізичними особами-підприємцями вимог, у тому числі нормативів і нормативних документів, в сфері охорони навколишнього середовища.

2. Інституційно-організаційні засади здійснення державного екологічного контролю в сфері поводження з відходами

Державний екологічний контроль, як відомо, підрозділяється на загальний і спеціальний. До органів, що здійснюють загальний державний контроль, відносяться Президент України, Уряд України, місцеві державні адміністрації. В рамках своїх повноважень в сфері охорони навколишнього середовища суб'єкти даного виду контролю здійснюють контрольну діяльність самого

загального, але при цьому дуже значимого характеру. Так, Президент України, будучи гарантом Конституції, прав і свобод людини, а значить, і гарантом забезпечення права кожного на сприятливе навколишнє середовище, здійснює свої контрольні повноваження як особисто, так і за допомогою Офісу Президента України, одним із завдань якого є здійснення експертного аналізу політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів що відбуваються в Україні і світі [8].

Уряд України відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [9] забезпечує проведення єдиної державної політики в галузі охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки; вживає заходів щодо реалізації прав громадян на сприятливе навколишнє середовище, щодо забезпечення екологічного благополуччя; організовує діяльність з охорони і раціонального використання природних ресурсів, регулювання природокористування і т. д.

Однією з поширених форм контролю Президента України і Кабінету Міністрів України є заслуховування звітів керівників спеціально уповноважених органів виконавчої влади.

Що стосується спеціального державного екологічного контролю, то він становить найбільший інтерес. Саме в його рамках вирішуються завдання і досягаються цілі даної функції державного управління, оскільки він здійснюється безпосередньо органами, створеними для цього і наділеними спеціальними повноваженнями.

Відповідно до закону «Про відходи» [4] державний контроль за діяльністю в галузі поводження з відходами здійснюється за виконанням екологічних, санітарних та інших вимог; дотриманням вимог до транскордонного переміщення; дотриманням вимог пожежної безпеки; дотриманням вимог попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, що виникають при поводженні з відходами; дотриманням вимог і правил транспортування небезпечних відходів; виконанням заходів щодо зменшення кількості відходів та залучення відходів в господарський оборот в якості додаткових джерел сировини; достовірністю інформації, що надається в галузі поводження з відходами та звітності про відходи.

Такий контроль включає також виявлення порушень законодавства України в галузі поводження з відходами, контроль за вживанням заходів щодо усунення таких порушень,

залучення в установленому порядку винних фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб до відповідальності, застосування штрафних санкцій, пред'явлення позовів про відшкодування шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу і здоров'ю людини в результаті порушення законодавства України в галузі поводження з відходами.

Принциповим є питання про систему органів спеціальної компетенції, які здійснюють державний контроль у даній сфері. Підкреслимо, що, з одного боку, від його рішення в значній мірі залежить ефективність контролю, з іншого – стан організації державного екологічного контролю – одне зі слабких місць в організації влади.

2020 рік ознаменувався внесенням змін до переліку центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях [10]. Відповідно до цієї Постанови діє Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; щодо здійснення державного геологічного контролю, а також у сфері збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, Паризької угоди.

Також у 2020 році згідно з Наказом Міністерства енергетики та захисту довкілля України (зараз – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України) «Про затвердження Положення про територіальні та міжрегіональні територіальні органи Держекоінспекції» [11] було започатковано розподіл територіальних органів Держекоінспекції. За 5 місяців 2021 року Держекоінспекція провела 4,5 тисячі заходів контролю у сфері поводження з відходами. Це найбільша кількість перевірок з-поміж інших напрямків, в яких ДЕІ здійснює державний екологічний контроль. Загалом за порушення вимог поводження з відходами було складено 6,3 тисячі адміністративних протоколів, а до відповідальності притягнуто майже 6 тисяч осіб. Штрафні санкції склали майже 2 мільйона гривень». Найбільше

адмінпротоколів складено ДЕІ Придніпровського округу – це Кіровоградська та Дніпропетровська області. Саме тут утворюються величезні обсяги відходів промисловості, які містять токсичні речовини – нафтопродукти, сульфати, хлориди тощо. Їх розміщення на непризначених для цього ділянках без необхідної інфраструктури та захоронення з порушенням законодавства призводить до забруднення ґрунту, проникнення токсичних речовин у підземні води, що загрожує екологічною катастрофою. Штраф за порушення вимог щодо поводження з відходами сьогодні становить всього 850-1700 гривень для посадових осіб. При цьому підприємствам вигідніше сплатити такі низькі штрафні санкції, ніж налагодити вивіз та утилізацію промислових відходів. Саме тому в Україні виникає ситуація, коли лісосмуги, узбережжя річок, поля завалені побутовими, будівельними та промисловими відходами. Докорінно змінити такий стан речей, як зазначає голова ДЕІ, допоможе ухвалення законопроекту 2207-1д «Про управління відходами». Він не тільки в 5 разів підвищує штрафи за порушення правил поводження з відходами, а і вводить систему розширеної відповідальності виробника, яка передбачає обов'язок підприємства забезпечити повторне використання і переробку своїх відходів. Це дозволить чітко та наперед визначити шлях відходів, в тому числі, і від виготовленої продукції, та уникнути його потрапляння у природне середовище» [12].

Також слід відзначити, що на сьогоднішній день проходить реорганізація ДЕІ. Реорганізація проходить в рамках рішення Кабміну про об'єднання та укрупнення інспекцій з метою підвищення ефективності їх діяльності. Наприклад, утворили Придніпровську інспекцію з Кіровоградської та Дніпропетровської областей для того, щоб зменшити фінансування на адміністративний персонал і шляхом цього збільшити кількість інспекторів або ж мати можливість підвищити оплату їхньої праці. Також відбулося об'єднання Одеського територіального підрозділу з Миколаївським та Херсонського з Запорізьким [13]. Реформа вже показала себе. Економія у витратах складає близько 10-15%, в залежності від специфіки регіону. А от ефективність інспекторів на місцях зростає. У зв'язку з цим продовжується об'єднання суміжних областей, які мають певні спільні ознаки. Наприклад, є промисловий регіон з акцентом на ліс – Поліський округ, і є з акцентом на надра – це Житомирська, Рівненська

області. Можна робити ставку на водні ресурси чи, навіть, побутові відходи. Поводження з відходами – в Україні взагалі окрема проблема. Понад 100 млн гривень штрафів нарахували наші інспектори минулого року за стихійні сміттєзвалища, провівши більше 2-х тисяч перевірок. До речі, «лідерами» за кількістю стихійних чи незаконних сміттєзвалищ є Херсонська та Харківська області.

Україна є унітарною державою. Їй, як і іншим унітарним державам, властива багаторівневість різних сфер суспільної діяльності, в тому числі і екологічного контролю за рівнями публічної влади – державний, регіональний і місцевий. При цьому актуальною є проблема співвідношення всіх рівнів контролю, особливо регіонального і місцевого екологічного контролю, і перш за все в частині розмежування компетенції зазначених. Ця проблема гостро постала ще на початку 90-х рр. минулого століття. Обумовлена вона була в першу чергу тим, що в країні відбувалася реформа децентралізації влади, і перш за все спроможність регіонів самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Конституцією України встановлювалось, що природні ресурси, розташовані на їх території, проголошувалися надбанням народів, які проживають на їх території, і фактично закріплювалися як власність територіальних громад (ст. 143). Відповідно до цього органи місцевого самоврядування наділялися дуже широким переліком повноважень у сфері охорони навколишнього середовища та природокористування, в тому числі і по здійсненню функції екологічного контролю. Останнім часом в процесах, пов'язаних реформуванням місцевого самоврядування, дана проблема набула, на нашу думку, новий аспект. Так, екологічний контроль, який здійснюється органами місцевого самоврядування можна розглядати як комплекс заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування або уповноваженими ними органами, пов'язаних з перевіркою виконання всіма природокористувачами, які здійснюють діяльність на території відповідної територіальної громади, вимог законодавства у сфері раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища.

Екологічний контроль, який здійснюється органами місцевого самоврядування є системою управління охороною навколишнього середовища на території відповідної

територіальної громади. Він спрямований на підтримку сприятливого стану навколишнього середовища на території конкретної територіальної громади і в цілому екологічної безпеки України.

На території територіальної громади екологічний контроль здійснюють органи місцевого самоврядування або уповноважені ними органи. Наприклад, у м. Маріуполі Донецької області екологічний контроль здійснює утворене місцевою радою Управління з питань екології, енергоменеджменту та охорони праці та Департамент екології та природних ресурсів Донецької облдержадміністрації [14], що є структурним підрозділом Донецької обласної державної адміністрації, який утворюється головою обласної державної адміністрації, входить до її складу і в межах Донецької області забезпечує виконання покладених на департамент завдань.

Отже, органи місцевого самоврядування повинні бути і є складовою ланкою в системі державного контролю в даній сфері і державного екологічного контролю взагалі.

Таким чином, слід відзначити, що суб'єкти державного екологічного контролю – сукупність різних за правовим статусом, колу повноважень, юридичним і організаційним можливостям органів і осіб, для яких здійснення державного екологічного контролю є як основний вид діяльності, так і одним з видів діяльності поряд з виконанням інших функцій державного управління.

Невиправдано часті перетворення системи і структури державного екологічного контролю можуть привести і приводять до зниження його ефективності. Їх негативним наслідком часто є дублювання функцій окремих суб'єктів, конфлікт відомчих інтересів, додаткові фінансові та матеріальні витрати, зниження оцінок-дієвості даного правового інструменту в громадській думці. З цієї причини першочерговим завданням представляються вироблення оптимальної структури органів екологічного контролю, а також належне кадрове та фінансове забезпечення їх діяльності. Система територіальних органів державного екологічного контролю повинна будуватися з урахуванням реальних потреб регіону та особливостей його соціально-екологічної ситуації.

З огляду на обсяги накопичених в країні небезпечних відходів, гостроту екологічних проблем, пов'язаних з поведінням з ними,

ще у 2017 році було схвалено Кабінетом Міністрів України Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [15] і на її основі провести вдосконалення діяльності по здійсненню державного контролю за виконанням екологічного законодавства України. У 2018 році був схвалений План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища [16], мета якого забезпечення адаптації законодавства у сфері моніторингу стану навколишнього природного середовища та здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів відповідно до вимог Директиви № 2010/75/ЄС Європейського Парламенту [17] та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення).

У 2020 році пропонувалося також прийняти Закон України «Про державний екологічний контроль» [18], який передбачає основи і порядок проведення всіх видів контролю в галузі охорони навколишнього середовища (з урахуванням специфіки контролю в сфері поводження з відходами), і затвердити типові форми документів, необхідних для здійснення екологічного контролю. При введенні в дію цього Закону можна очікувати наступні результати:

- буде створена ефективно працююча система управління природоохоронною діяльністю, яка дозволить проводити цілеспрямовану екологічну політику, стабільно знижувати антропогенний вплив на навколишнє середовище і відповідно, знижувати показники смертності і захворюваності населення, проводити заходи з благоустрою та озеленення, поліпшенню соціально-економічних показників і якості життя;

- з'явиться стимулювання підприємств за допомогою екологічного контролю у впровадженні новітніх екологічно ефективних технологій, сприяння розвитку ринку екологічних послуг і екологічного підприємництва дозволить скоротити споживання природних ресурсів, підготувати перехід до європейських стандартів безпеки продукції та процесів її виробництва, створити нові робочі місця;

– залучення громадськості до вирішення екологічних проблем та планування природоохоронної діяльності послужить стимулом для населення в зростанні екологічної культури, активності громадян та суспільства в громадському контролі, для практичної участі жителів територіальної громади в процесі здійснення природоохоронних заходів.

Механізм правового регулювання державного екологічного контролю щодо поводження з відходами виробництва та споживання повинен включати: правові норми, що регулюють поведінку учасників суспільних відносин в сфері державного екологічного контролю з метою упорядкування таких відносин; правові відносини, що виникають з реалізації цих норм; акти примусового застосування зазначених норм, в разі, їх невиконання; реальну поведінку суб'єктів правовідносин. Кожен з цих елементів, починаючи з цілей, повинен мати свою специфіку, визначати зміст предмета правового регулювання суспільних відносин у сфері державного екологічного контролю щодо поводження з відходами виробництва та споживання.

3. Відповідальність як фактор ефективності діяльності контролюючих органів в сфері поводження з відходами

Незважаючи на те, що останнім часом в Україні прийнятий ряд законів з питань навколишнього середовища і оновлено природоресурсне законодавство, прийняті закони мають серйозні дефекти, серед яких: наявність декларативних положень; слабе регулювання процедур (екологічного нормування, ліцензування, сертифікації, аудиту); відсутність ефективних механізмів реалізації нормативних вимог. Все це призводить до того, що деградація природи відбувається на тлі безкарності і низького рівня знань екологічного законодавства. Україні щорічно відбуваються десятки тисяч порушень екологічного законодавства різних категорій – зокрема порушення законодавства в галузі поводження з відходами.

Під юридичною відповідальністю за екологічні правопорушення розуміється відношення між державою в особі спеціально уповноважених органів у галузі охорони навколишнього середовища, правоохоронних органів, іншими уповноваженими суб'єктами і вчинили екологічне правопорушення особою (фізичною, посадовим або юридичним) щодо застосування до порушника відповідного стягнення. Сутність юридичної

відповідальності полягає в несприятливих наслідках, що наступають для порушника екологічних вимог.

За допомогою застосування юридичної відповідальності реалізується державний примус до виконання екологічних вимог. При цьому важливо мати на увазі, що юридична відповідальність не є єдиним інструментом примусу до виконання екологічних вимог в механізмі екологічного права. З урахуванням специфіки функцій цього механізму таку роль відіграють також оцінка впливу на довкілля, екологічне ліцензування, екологічна сертифікація, екологічний контроль, в певній мірі – економічні заходи (наприклад, платежі за негативні впливи на навколишнє середовище).

Про особливе місце юридичної відповідальності в механізмі забезпечення законодавства в галузі поводження з відходами свідчить роль санкції в структурі еколого-правової норми. Відповідно до загальної теорії права норма права, що є первинним осередком екологічного права, складається з трьох взаємопов'язаних елементів – гіпотези, диспозиції і санкції. Санкція – це елемент правової норми, в якому визначаються заходи державного та іншого стягнення, що застосовуються до порушнику передбаченого диспозицією правила. Таким чином, санкція є мірою юридичної відповідальності за екологічне правопорушення. При відсутності санкції фактично відсутня правова норма. Відсутність санкцій прирікає екологічну вимогу на бездіяльність.

Відповідальність за екологічні правопорушення виконує ряд основних функцій: стимулюючу до дотримання норм екологічного права; превентивну, що забезпечує попередження нових правопорушень; компенсаційну, спрямовану на відшкодування втрат у природному середовищі і відшкодування шкоди здоров'ю людини; каральну, яка полягає в покаранні особи, винної у скоєнні екологічного правопорушення. Підставою покладання юридичної відповідальності в даній сфері є правопорушення законодавства в галузі поводження з відходами.

За порушення законодавства України в сфері поводження з відходами ст. 42 Закону України «Про відходи» [4] встановлено такі види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та цивільно правова. Відповідно до Кодексу законів про працю України залучати працівників до дисциплінарної відповідальності має право тільки роботодавець

(невиконання або неналежне виконання працівниками своїх трудових обов'язків має бути винним, скоєним без поважних причин умисно або з необережності). Згідно з Кримінальним кодексом України покарання може бути призначено особі, визнаному винним у скоєнні злочину, тільки за вироком суду. Відповідно до норм цивільного та екологічного законодавства цивільно-правова відповідальність, в тому числі за порушення законодавства в галузі поводження з відходами, являє собою відшкодування заподіяної шкоди, яке здійснюється добровільно або за рішенням суду.

Адміністративна відповідальність виявляється в застосуванні компетентним органом держави заходів адміністративного стягнення за вчинення адміністративного екологічного правопорушення. під екологічним правопорушенням розуміється посягач на екологічний правопорядок, екологічні права і свободи громадян, право власності на природні ресурси і порядок управління природокористуванням і охороною навколишнього середовища протиправна, винна (умисна або необережна) дія (або бездіяльність), яке заподіяло або могло заподіяти шкоду навколишньому середовищу і за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність.

Відповідно до ст. 213 КУпАП [19], справи про адміністративні правопорушення розглядаються ... «органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом України про адміністративні правопорушення».

Таким чином, посадові особи органів, які здійснюють державний екологічний контроль – державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, самостійно вправі залучати порушників екологічних вимог тільки до адміністративної відповідальності. Спрощений в порівнянні з цивільним і кримінальним процесом порядок застосування заходів адміністративного впливу дозволяє більш оперативно реагувати на порушення екологічного законодавства, що робить адміністративну відповідальність важливим засобом правового забезпечення охорони природи.

Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення – протиправне, винне діяння (бездіяльність) фізичної або юридичної особи, за яке Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлена

адміністративна відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП). Необхідно відрізнити адміністративне правопорушення від злочину, схожого з ним за своїми об'єктивними ознаками. Тому КУпАП однією з попередніх умов покладання адміністративної відповідальності передбачає відсутність в скоєному порушенні ознак складу злочину. Основні ознаки, що розмежовують екологічний злочин і адміністративний проступок, наводяться, як правило, в Кримінальному Кодексі України. Це повторність вчинення екологічного правопорушення, наявність умислу та ін.

Протиправність діяння означає порушення правил поведінки, вимог або заборон, закріплених в нормативних правових актах. Під виною розуміється психічне, суб'єктивне ставлення порушника до скоєного нею діяння, його мотиви, цілі, інтереси, які він переслідував, здійснюючи правопорушення. Законодавство передбачає дві форми вини: умисел і необережність.

Відповідно до КУпАП до адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення можуть залучатися громадяни, посадові особи та юридичні особи. Таким чином, суб'єктами адміністративної відповідальності за чинним законодавству, на відміну від попереднього КУпАП, є не тільки громадяни і посадові особи, а й юридичні особи. Юридична особа визнається винним у скоєнні адміністративного правопорушення, якщо буде встановлено, що у нього була можливість для дотримання правил і норм, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, але даною особою не були прийняті всі залежні від нього заходи по їх дотриманню.

У Главі 7 КУпАП перераховані статті Кодексу, що становлять спеціальну групу адміністративних правопорушень у сфері використання природних ресурсів. Такими порушеннями є порушення вимог, внаслідок яких відбувається забруднення довкілля внаслідок порушення порядку утилізації відходів. Серед них є і правопорушення в галузі поводження з відходами, а саме: засмічення лісів відходами (с. 73 КУпАП); порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів (ст. 78 КУпАП); порушення правил недопущення та запобігання витокам і викидам озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів (79² 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 (82¹ КУпАП); виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (82² 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 (82³ КУпАП); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (82⁴ КУпАП); порушення правил передачі відходів (82⁵ КУпАП); порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (82⁶ КУпАП); захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів (82⁸ КУпАП); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (91³ КУпАП) [19].

У ст. 24 КУпАП України названі десять видів адміністративних покарань. Основним покаранням за адміністративні правопорушення в сфері охорони навколишнього середовища і природокористування є адміністративний штраф. Залучення до адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення не звільняє винну особу від обов'язку відшкодування заподіяної екологічної або екогенної шкоди. Це пояснюється тим, що штраф хоча і носить майновий характер, є мірою покарання, а невідшкодування шкоди; суми штрафу йдуть не потерпілому на відшкодування шкоди, а направляються відповідно до законодавства до бюджету. Таким чином, дотримується принцип платності природокористування та відшкодування шкоди навколишньому середовищу.

Водночас постає питання балансу повноважень уповноважених органів та відповідальності суб'єктів, що здійснюють екологічні правопорушення. Можна відзначити, що повноважень у Державної екологічної інспекції недостатньо. І саме тому, на сьогоднішній день в Верховній Раді України активно лобіюється та підтримується прийняття законопроекту № 3091 про державний екологічний контроль. Сьогодні штраф за недопуск інспекторів на підприємство складає 750 гривень. Хіба це гроші для тих, хто чинить багатомільйонні збитки довкіллю, здоров'ю

громадян? Необхідно значно підвищити ці штрафи на порядки. А також за надання Державній екологічній інспекції статусу правоохоронного органу з однією метою – мати можливість законно, прозоро заходити на підприємства, бути допущеними до інспектування.

На жаль, поки що не унормовано поведження з відходами (законопроект № 2207-1д), не ухвалено законопроект «Про обіг поліетиленових пакетів», законопроект «Про промислове забруднення» та інші життєво важливі для українців екологічні закони. Плюс є вимоги західних партнерів, які просять імплементувати ряд екологічних директив у рамках угоди про асоціацію (з Європейським Союзом). Наприклад, у питаннях моніторингу промислових відходів, захоронення промислових та медичних відходів, які на сьогодні є дуже актуальними.

Підводячи підсумок, слід згадати, що збереження і поліпшення якості навколишнього середовища є важливою проблемою, яка впливає на добробут народів і економічний розвиток усіх країн світу; це є виявом волі народів усього світу і боргом урядів всіх країн. Необхідно підвищити відповідальність за правопорушення законодавства в галузі поведження з відходами, забезпечити нормальне і повне виконання функцій адміністративної відповідальності в даній сфері. Цього можна досягти, зокрема, шляхом:

- формування сучасного екологічного законодавства і ліквідації прогалин у правовому регулюванні екологічних відносин,
- екологічного виховання для підвищення рівня правосвідомості та екологічної культури простих громадян і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення в даній сфері,
- а також гармонізація відповідно до екологічного законодавства світу.

Висновки

На сьогоднішній день державний екологічний контроль в Україні є найбільш ефективним з нині існуючих засобів виявлення, припинення і попередження порушень екологічного законодавства. Встановлено, що одним з видів державного екологічного контролю є контроль в галузі поведження з відходами. Дослідження його змісту дозволило сформулювати наступне визначення: державний контроль у сфері поведження з

відходами – це діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади з перевірки дотримання юридичними та фізичними особами вимог, встановлених нормативними правовими актами в галузі поводження з відходами, по запобігання, виявлення, припинення порушень цих вимог і по вжиття заходів реагування на виявлені порушення з метою мінімізації негативного впливу відходів на навколишнє середовище

Обґрунтовується, що предмет контролю в галузі поводження з відходами виробництва і споживання в Україні – спеціальні, відокремлені організаційним і правовим забезпеченням види діяльності. Предмет контролю в галузі поводження з відходами виробництва і споживання в Україні – діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням законів з охорони навколишнього середовища, підзаконних нормативних актів, інструкцій, правил, нормативів і стандартів з охорони навколишнього середовища, а також кількісні та якісні результати цієї діяльності, доцільність вибору засобів і способів виконання ними своїх природоохоронних обов'язків.

З огляду на обсяги накопичених в країні небезпечних відходів, гостроту екологічних проблем, пов'язаних з поводженням з ними, необхідно прийняти Закон України «Про державний екологічний контроль», який передбачає основи і порядок проведення всіх видів контролю в галузі охорони навколишнього середовища (з урахуванням специфіки контролю в сфері поводження з відходами), і затвердити типові форми документів, необхідних для здійснення екологічного контролю.

Література:

1. Хилько М.І. Екологічна безпека України: навчальний посібник. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2017. 267 с.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятого 25.06.91. № 1264-ХІІ зі змінами і доповненнями, станом на 09.02.06. / За загальн. ред. О.М. Шуміла. Харків: «Фактор», 2006. 592 с.
3. Управління та поводження з відходами. Частина 2. Тверді побутові відходи: навчальний посібник / Петрук В.Г., Васильківський І.В., Кватернюк С.М. та ін. Вінниця: ВНТУ, 2015. 100 с.

4. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2021).

5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991р. № 1264-XII. Дата оновлення: 01.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 10.09.2021).

6. Директива Ради ЄС 96/61/ЄС від 24 вересня 1996 року «Щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_497#Text. (дата звернення: 10.09.2021).

7. Директива Ради ЄС 2008/98/ЄС від 19 листопада 2008 року «Про відходи та скасування деяких Директив». URL: https://zakon.isu.net.ua/sites/default/files/normdocs/direktiva_2008_98_es.pdf (дата звернення: 10.09.2021).

8. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 10.09.2021).

9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України Верховної Ради України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.09.2021).

10. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 425 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyakipitannya-optimizaciyi-sistemi-centralnih-organiv-vikonavchoyi-t270520> (дата звернення: 10.09.2021).

11. Про затвердження Положення про територіальні та міжрегіональні територіальні органи Держекоінспекції: Наказ Міністерства енергетики та захисту довкілля України від 07.04.2020 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0350-20#n16> (дата звернення: 10.09.2021).

12. Держекоінспекція провела 4,5 тисячі перевірок у сфері поводження з відходами за 5 місяців. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/1652> (дата звернення: 10.09.2021).

13. Офіційний веб-портал Державної екологічної інспекції України. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/1423> (дата звернення: 10.09.2021).

14. Положення про Департамент екології та природних ресурсів донецької обласної державної адміністрації: Розпорядження голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 27.12.2018 р. № 1559/5-18. URL: <http://ecology.donoda.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%96%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF-%D0%94%D0%95%D0%9F%D0%A0-%D1%96%D0%B7-%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D0%BD%D0%B0-02.06.2021.pdf> (дата звернення: 10.09.2021).

15. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.04.2017 р. № 616-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2021).

16. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2018 р. № 353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2021).

17. Директива Європейського парламенту і ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року «Про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю)». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text (дата звернення: 10.09.2021).

18. Про державний екологічний контроль: Проект закону України від 05.03.2020 р. № 3091-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI01589A.html (дата звернення: 10.09.2021).

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення: 10.09.2021).