

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS AND METHODS OF ACTIVITY OF SUBJECTS OF STATE CONTROL IN THE SPHERE OF WASTE MANAGEMENT

Гаврилюк О.М.,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

У статті розкривається діяльність суб'єктів публічного управління у сфері поводження з побутовими відходами. Звертається увага, що діяльність таких суб'єктів набуває зовнішньо виражених волевольних дій, які підпорядковані досягненню основної мети публічної діяльності та реалізуються в конкретних правових формах суб'єкта публічного управління як носія визначених нормативно-правовими актами повноважень, прав і обов'язків.

Ключові слова: адміністративне право, суб'єкти публічного управління, поводження з побутовими відходами, форми та методи діяльності.

В статье раскрывается деятельность субъектов публичного управления в сфере обращения с бытовыми отходами. Обращается внимание, что деятельность таких субъектов приобретает внешне выраженных волевых действий, которые подчинены достижению основной цели публичной деятельности и реализуются в конкретных правовых формах субъекта публичного управления как носителя определенных нормативно-правовыми актами полномочий, прав и обязанностей.

Ключевые слова: административное право, субъекты публичного управления, обращения с бытовыми отходами, формы и методы деятельности.

The article reveals the activity of subjects of public control in the sphere of waste management. Attention is drawn that the activities of such entities becomes distinct actions, which are subordinated to achieving the main goals of public activity, expressed in concrete legal forms of the subject public administration as the bearer of certain normative-legal acts of the powers, rights and duties.

Key words: administrative law, subjects of public management, waste management, forms and methods of activities.

Постановка проблеми. Здійснюючи публічне управління у сфері поводження з побутовими відходами, уповноважені суб'єкти у своїй практичній діяльності використовують різноманітні адміністративно-правові форми та методи, які під впливом розвитку суспільства не є сталими. Демократизація соціальних відносин зумовила реформування адміністративного права, це, у свою чергу, позначилося на формах та методах діяльності державних органів, їх посадовців у відносинах із громадянами та юридичними особами.

Стан дослідження. В науці адміністративного права форми та методи діяльності суб'єктів публічного управління розглядалися у роботах Ю.П. Битяка, І.С. Гриценка, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, С.В. Ківалова, А.Й. Присяжнюка. Проте, враховуючи, що в адміністративно-правовій доктрині наявні різні погляди науковців щодо цих категорій, а побутові відходи як об'єкт регулювання визначаються різноманітністю форм та методів діяльності суб'єктів публічного управління, метою даної статті є з'ясування адміністративно-правових форм і методів діяльності суб'єктів публічного управління у досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. В науці адміністративного права під формами державного управління розуміється зовнішній прояв конкретних дій, що реалізується органами державного управління для виконання поставлених перед ними завдань. Зокрема, С.В. Ківалов поділяє форми державного управління на правові та неправові, до яких належать: видання нормативних та індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; виконання юридично-значимих дій (державна реєстрація, ліцензування тощо); проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій. Перші чотири форми науковець відносить до правових, тому що вони тягнуть правові наслідки, дві останні – неправові, адже не зумовлюють виникнення правових наслідків [1, с. 176–179].

Оскільки мова йде про форми управлінської діяльності у певній сфері суспільних відносин, ми вважаємо, що на

увагу заслуговують тільки правові форми, які регламентовані нормативно-правовими актами, у яких закріплено зовнішній прояв конкретних дій волевиявлення суб'єкта публічного управління.

У контексті наведеного органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, особливості адміністративно-правового регулювання управлінських відносин у сфері поводження з побутовими відходами виявляються у нижченаведеному.

По-перше, для цього процесу характерні приписи відповідних органів виконавчої влади (посадових осіб). Друга сторона врегульованих суспільних відносин зобов'язана підкорятись такому приписові. Так, акт голови місцевої держадміністрації обов'язковий для всіх її працівників або для тих із них, кому він прямо адресований. Таким чином, наявні юридично-владні приписи властиві для суб'єкта управління, який діє від імені держави та реалізує надані йому повноваження. Внаслідок цього друга сторона таких відносин не може займати рівне становище з органом, який виступає у ролі суб'єкта управління.

По-друге, юридично-владні приписи суб'єкта державного управління є односторонніми. Якщо цивільне право передбачає волевиявлення двох сторін, то предметом адміністративного права є такі відносини, у яких чітко виражене волевиявлення однієї сторони, причому їй належить вирішальне значення. Наприклад, юридичний акт управління походить тільки від уповноваженого органу управління або посадової особи, які виражають у даних відносинах інтереси держави. Очевидно, що ознака односторонності волевиявлення логічно впливає з притаманної управлінським відносинам підлеглості однієї сторони другій. Тільки суб'єкт управління уповноважений давати владні приписи, обов'язкові для другої сторони відносин. У цьому проявляється наявність юридичної нерівності сторін: волевиявлення суб'єкта управління не є рівним волевиявленню його об'єкта, інакше відносини набули б договірної характеру. Ось чому суспільні від-

носини, які регулюються адміністративним правом, часто називають владовідносинами. За цим терміном прихована одна з основних якостей соціального управління: наявність в управлінських відносинах єдиної керуючої волі, якій підкоряється воля підлеглих. Практично односторонність юридично-владних приписів суб'єктів державного управління виражається у тому, що вони наділені такими повноваженнями, обсяг яких у другій сторони управлінських відносин менший [2, с. 29].

Отже, предметом адміністративного права є широке коло управлінських відносин (і зовнішніх, і внутрішніх), які виникають у сфері реалізації функцій і повноважень органів публічної влади, насамперед, виконавчої та здійснення ними відповідних заходів примусу і притягнення до адміністративної відповідальності [3, с. 11].

Узявши за основу вищенаведене, здійснимо дослідження адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів публічного управління. Правовим актом, що виконує регулювання у сфері поведінки з побутовими відходами, є Конституція України, у ст. 50 якої зазначено, що кожен має право на безпечне для життя та здоров'я довкілля і на відшкодування завданих порушенням цього права збитків; норми спеціального законодавства; Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші нормативні акти.

Однією із форм органів публічного управління є видання нормативно-правових актів. Виходячи зі специфічної характеристики побутових відходів, вітчизняний законодавець можливі форми адміністративного правового регулювання запровадив у різних нормативних актах. Різноманітність управлінських повноважень залежить від статусу суб'єкта публічного регулювання. Для прикладу, Кабінет Міністрів України реалізує свої повноваження у різних правових формах: забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних і міждержавних програм поведінки з відходами, затверджує перелік операцій, пов'язаних з утилізацією та видаленням відходів, визначає порядок обліку, утворення, утилізації та видалення останніх. [4].

Не вдаючись до аналізу форм діяльності значної кількості суб'єктів публічного управління, розглянемо це на прикладі Державної санітарно-епідеміологічної служби України, до компетенції якої у сфері поведінки з відходами належить: здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за дотриманням санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів під час утворення, збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення відходів; визначення пріоритетних заходів щодо охорони здоров'я людини від негативного впливу відходів; видача висновків державної санітарно-гігієнічної експертизи щодо об'єктів поведінки з відходами; методичне забезпечення та здійснення контролю під час визначення рівня небезпечності відходів [4].

Наведене є свідченням, що публічне управління здійснюється уповноваженими суб'єктами в різноманітних правових формах. Однією із правових форм є реалізація управлінської компетенції, що полягає в розробці та виконанні загальнодержавних і міждержавних програм у сфері поведінки з відходами, регулюванні умов та визначенні порядку їх обліку утворення, утилізації та видалення.

Видача уповноваженими органами держави дозволів на виконання операцій у сфері поведінки з відходами та здійснення державного контролю є однією із форм управлінської діяльності. Наприклад, згідно зі ст. 20–2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», до компетенції Державної екологічної інспекції України належить здійснення державного контролю у сфері поведінки з відходами [5].

Наведене характеризується тим, що у цих законах встановлені загальні форми діяльності суб'єктів публічного управління, отже, така діяльність є структурованою, і, залежно від статусу суб'єкта, набуває певних правових

форм, які конкретизуються у підзаконних нормативно-правових актах.

Правові форми, пов'язані зі встановленням та застосуванням норм права, характеризують спосіб юридичного вираження відповідних дій. Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу активність, спрямовану на виконання законів шляхом розробки та встановлення підзаконних правил загального характеру [6, с. 179].

Таким чином, наведені адміністративно-правові форми є одним із зовнішніх виявів конкретних управлінських дій, визначених нормативно-правовими актами, які полягають у реалізації повноважень суб'єктами публічного управління у сфері поведінки з побутовими відходами.

Наступним кроком нашого дослідження є розкриття змісту та особливостей адміністративно-правових методів. Під методами державного управління розуміються певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостями керованих об'єктів [7, с. 295].

Узявши за основу запропоновані Т.О. Коломосць, П.С. Лютіковим та О.Ю. Меліховою методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації (контроль і нагляд; метод прямого та непрямого (опосередкованого) впливу; адміністративні й економічні методи; переконання та примусу [8, с. 140–146]), розглянемо їх на конкретному прикладі.

Виходячи із класифікації побутових відходів, державний контроль може здійснюватись як із метою недопущення утворення відходів на відповідній земельній ділянці, об'єкті, території, так і за місцем провадження господарської (підприємницької) діяльності суб'єкта у поведінці з побутовими відходами під час їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізації, видалення, знешкодження та захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями їх видалення. Така діяльність може реалізуватись Державною екологічною інспекцією України, згідно з установленними законами України повноваженнями, та полягає в перевірці діяльності підпорядкованого об'єкта поведінки з побутовими відходами як учасника суспільних відносин. Метою цього контролю є вплив суб'єкта публічного управління на об'єкт із метою недопущення ним відхилення визначених нормативними актами, а в іншому випадку – у встановленні причин та з метою подолання негативних наслідків.

Отже, діяльність суб'єктів та об'єктів управління неможлива без адміністративних і економічних методів.

Адміністративні методи – це односторонній вибір суб'єктом способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта адміністрування [8, с. 143]. Прикладом адміністративних методів є норми ст. 17 Закону «Про відходи», згідно з яким суб'єкт публічного управління прямо приписує об'єкту господарської діяльності, що він повинен визначати склад і властивості відходів, які утворюються, а також ступінь їх небезпечності для навколишнього природного середовища та здоров'я людини (відповідно до нормативно-правових актів, які затверджуються Державною санітарно-епідеміологічною службою України).

У своїй адміністративній діяльності органи управління також використовують методи переконання та примусу. Переконання виявляється у застосуванні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі підвладного або її перетворення. З його допомогою стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Елементами методу переконання є оволодіння увагою, навіювання, вплив на

свідомість, формування інтересу. В якості засобів переконання використовуються навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом [9, с. 9].

На нашу думку, метод переконання повинен відігравати важливу роль у правосвідомості громадян у питанні поведінки з відходами, під час профілактики правопорушень тощо.

Адміністративний примус як метод публічного управління визначений нормами адміністративного права та застосовується уповноваженими суб'єктами публічного управління, їх посадовими особами у разі порушення законодавства про відходи. Одним із дієвих методів адміністративно-правового регулювання є адміністративна відповідальність. Норми адміністративного Кодексу містять численну кількість деліктів, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про відходи, а ст. 242–1 КУпАП уповноважує Державну екологічну інспекцію України розглядати справи щодо порушення законодавства про відходи [10].

Удосконалення ринкових відносин позначилось на розвитку науки адміністративного права, це, у свою чергу, відобразилось і на методах управлінської діяльності (у певних випадках – від застосування адміністративних методів до використання економічних). Суб'єкти управління можуть впливати на відповідні об'єкти шляхом застосування методу прямого та не-

прямого (опосередкованого) впливу. Останній полягає у створенні з боку держави та її уповноважених органів зацікавленості з боку об'єктів управління. Наприклад, запровадження соціально-економічних механізмів, спрямованих на заохочення утворювачів відходів та забезпечення умов для реалізації роздільного збирання побутових відходів і впливає з норм законів (ч. 1 ст. 18 Закону «Про відходи»).

Висновки. Аналіз наукових думок та нормативно-правових актів дозволяє зробити стверджувати, що, з метою регулювання суспільних відносин у сфері поведінки з побутовими відходами, суб'єкти публічного управління у взаємозв'язку з підпорядкованими об'єктами використовують (застосовують) різноманітні адміністративно-правові форми та методи діяльності.

Під адміністративно-правовими формами у сфері поведінки з побутовими відходами варто розуміти зовнішній вияв конкретних управлінських дій, визначених нормативно-правовими актами, що полягають у реалізації повноважень суб'єктів публічного управління.

Під методами адміністративного правового регулювання у сфері поведінки з побутовими відходами варто розуміти визначену нормами адміністративного права сукупність засобів та способів впливу суб'єктів публічного управління на об'єкти публічної діяльності, з метою її впорядкування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аверьянов В.Б., Додин Е.В., Пахомов И.Н. Административное право Украины: учебник. Х.: Одиссей, 2005. – 880 с.
2. Административное право Украины [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богучький, В.М. Гарашук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. – 520 с.
3. Гладун З.С. Административное право Украины: навч. посібник / З. С. Гладун // Тернопіль: Карт-Бланш, 2004. – 579 с.
4. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Административное право Украины: навч. посіб. у 2 х томах / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.]; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
7. Административное право Украины. Академичний курс: Підруч.: у двох томах. Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.
8. Административное право Украины: Підручник. Вид. 2, змін. і доп. За ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. – 528 с.
9. Котковський В.Р. Адміністративні форми та методи публічного врядування / В.Р.Котковський // Державне будівництво. – 2016. – № 1. – С. 11–13.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.