

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ
ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

МАКСІМЕНЦЕВА Надія Олександрівна

УДК 349,6

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВОДЖЕННЯ З
НЕБЕЗПЕЧНИМИ ВІДХОДАМИ**

Спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 2006

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі трудового, земельного, екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, Заслужений юрист України **Андрейцев Володимир Іванович**, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, декан юридичного факультету, завідувач кафедри трудового, земельного та екологічного права

Офіційні опоненти: **Бобкова Антоніна Григорівна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Донецького національного університету.

Каракаш Ілля Іванович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права Одеської національної юридичної академії, проректор Одеської національної юридичної академії.

Провідна установа:

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого (м. Харків).

Захист відбудеться “20” вересня 2006 року о 12 годині на засіданні спеціальної вченої ради Д 26.001.06 в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка за адресою: 01033, м. Київ, вул. Володимирська, 60, ауд. 253 (зал засідань).

З дисертацією можна ознайомитись в бібліотеці Київського національного університету імені Тараса Шевченка (01033, м. Київ, вул. Володимирська, 58).

Автореферат розісланий “18” серпня 2006 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

д.ю.н. проф. Боднар Т.В.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сучасний період розвитку людської цивілізації характеризується підвищеним техногенним навантаженням на навколишнє природне середовище і, як наслідок, зростанням ступеню загрози для життя та здоров'я людини.

Одним із найвагоміших чинників екологічного ризику є дедалі більше накопичення значної кількості небезпечних відходів у навколишньому природному середовищі існування людини, які, з одного боку, є наслідком людської діяльності, а з іншого, негативно впливають на життя та здоров'я людини безпосередньо або опосередковано, змінюючи при цьому якість довкілля. Установлення правових засад поведінки з відходами стає предметом пильної уваги юристів-науковців та законодавчих органів багатьох країн, оскільки формування зважених правових регуляторів діяльності у цій сфері пов'язане із забезпеченням екологічної безпеки людини, реалізацією гарантованого у ст. 50 Конституції України права кожного на безпечне для життя й здоров'я довкілля.

В умовах формування механізму правового забезпечення сталого розвитку суспільства актуальним видається створення адекватної системи правового опосередкування поведінки з небезпечними відходами. Проте створення відповідного механізму обумовлює проведення глибинного доктринального дослідження не лише проблем правового забезпечення у сфері поведінки з небезпечними відходами, а й співвідношення їх із системою заходів, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки.

Відзначимо, що на рівні єдиного комплексного, фундаментального дослідження ця проблема допоки не знайшла свого відображення у працях вітчизняних вчених, що обумовлює доцільність розробки даної проблематики, оскільки наявність методологічної прогалини створює цілу низку проблем для практичного застосування законодавства про відходи і реального, дієвого захисту екологічних прав людини від ризиків, які продукуються небезпечними відходами.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у контексті науково-дослідної роботи за темою “Формування механізму реалізації й захисту прав та свобод громадян в Україні”, яке проводилося на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка (із січня 2000 р., номер теми № 01 БФ042-01, номер державної реєстрації 0101 У 003579)”.

Мета й завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є формулювання теоретичних положень та практичних висновків, спрямованих на розвиток концепції права екологічної безпеки як складової екологічного права, вдосконалення законодавства у сфері поведінки з небезпечними відходами та практики його застосування, а також виявленні специфічних юридичних ознак правового режиму небезпечних відходів та загальних юридичних засад правового регулювання поведінки з небезпечними відходами.

Мета дослідження конкретизується у **завданнях**, які полягають у ґрунтовному вивченні загальнотеоретичної, правничої та іншої літератури, а також практики застосування законодавства у сфері поведінки з небезпечними відходами; необхідності визначення, на підставі проведеного аналізу, поняття та основних ознак поведінки з небезпечними відходами, основних засад та системи заходів правового забезпечення поведінки з небезпечними відходами, доцільності формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства шляхом встановлення механізмів забезпечення екологічної безпеки у зазначеній сфері.

Об'єктом дослідження є законодавство, практика застосування його положень, діяльність, документи, інформація у сфері поведінки з небезпечними відходами.

Предметом дослідження є відносини поведінки з небезпечними відходами, як окремий різновид правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Методологічною основою дисертаційного дослідження виступає вчення у сфері поведінки з небезпечними відходами. У ході дисертаційного дослідження були застосовані діалектичний метод пізнання, вчення про закономірності взаємодії суспільства й природи, а також конкретно-наукові методи історичного, порівняльно-правового, формально-логічного, структурно-функціонального, системного аналізу та комплексний метод. Так, історичний метод було використано у дослідженні передумов виникнення правового забезпечення поведінки з

відходами в цілому, та з небезпечними відходами, зокрема, в часи Стародавнього Світу, раннього та пізнього середньовіччя, а також у дослідженні основних засад правового регулювання поводження з небезпечними відходами в аспекті становлення міжнародного законодавства. Порівняльно-правовий метод покладений в основу аналізу законодавства України у сфері поводження з небезпечними відходами та відповідного законодавства інших держав та міждержавних утворень, зокрема Російської Федерації, Сполучених штатів Америки, законодавства Європейського Союзу, окремих європейських держав тощо. За допомогою методу формально-логічного та структурно-функціонального аналізу виявлено недоліки нормативного забезпечення поводження з небезпечними відходами та визначено шляхи їх подолання. Системний аналіз було покладено в основу виділення ознак поводження з небезпечними відходами, визначення його місця в системі права екологічної безпеки. За допомогою комплексного методу сформульовано ряд наукових визначень та положень, а також прикладних засад дисертаційного дослідження, які виносяться на захист.

Теоретичною основою дослідження стали праці відомих вчених-правознавців України у галузі екологічного права: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, С.М. Кравченко, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, О.О. Погрібного, В.К. Попова, Б.Г. Розовського, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших.

В роботі також використано наукові доробки представників радянської правової науки: В.В. Петрова, О.С. Колбасова, В.В. Круглова, А.І. Іойриша, С.А. Боголюбова, В.М. Яковлева та інших. Досліджувались роботи вчених Російської Федерації та інших країн: М.В. Васильєвої, Є.І. Єрофєєва, О.К. Голіченкова, О.Л. Дубовик, О.І. Крассова, Р.К. Гусєва, М.М. Брінчука, С.А. Балашенко та інших.

Сприяли дослідженню правових аспектів поводження з небезпечними відходами дослідження українських вчених з екологічного, земельного права: Г.В. Анісімової, С.В. Грінька, В.І. Гордєєва, О.І. Заєць, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, Е.В. Позняк, М.О. Фролова та інших.

Проаналізовано дисертаційні дослідження та враховано досягнення російських учених-правознавців у сфері поводження з відходами: Н.В. Гулак, В.В. Круглова, С.В. Львовича, О.Л. Радчик, Е.Ф. Раїмової, О.О. Ястребкової.

Враховуючи багатогранність та багатоаспектність правового забезпечення поводження з небезпечними відходами, автором використані також праці та дисертаційні дослідження вчених інших галузей наук: економіки – С.С. Беляєвої, О.П. Ігнатенка, Л.П. Метлової, В.С. Міщенко, Н.О. Хижнякової; екології – В.Г. Братчикова, З.С. Бройде, Г.П. Виговської; державного управління – Є.М. Моторіна, І.Ю. Пелюгіної, М.М. Шафоростової та інших.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше в юридичній науці України виконано системне дослідження правового режиму поводження з небезпечними відходами, як специфічного об'єкта права екологічної безпеки у складі екологічного права. Обґрунтовується доцільність вдосконалення правових норм, які мають принципове значення у формуванні механізму правового забезпечення поводження з небезпечними відходами.

Новизна дослідження характеризується положеннями, які виносяться на захист:

1. Науковий підхід згідно з яким небезпечними відходами з юридичної точки зору доцільно вважати небезпечні речовини, наявні в предметах та матеріали, які за своїми об'єктивними фізичними, хімічними, біологічними та іншими природними властивостями становлять підвищений екологічний ризик для життя й здоров'я людей та навколишнього природного середовища, поводження з якими обумовлює покладання на учасників такої діяльності спеціальної правосуб'єктності та/або які відповідно до чинного законодавства офіційно визнаються у якості таких.
2. Пропозиція щодо доцільності формування механізму правового забезпечення поводження з небезпечними відходами з урахуванням загальної класифікації відходів на небезпечні та ті, що не є небезпечними, і їх спеціальної диференціації в залежності від рівня екологічного ризику, що дорівнює адекватно існуючим загрозам, встановленню відповідного правового режиму різних

категорій небезпечних відходів та підвищенню системи захисту екологічних прав громадян від їх небезпечного впливу.

3. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами розглядається як комплекс правових норм, пріоритетів, імперативів, юридичних засобів, які спрямовані на встановлення правового режиму небезпечних відходів як об'єктів правовідносин, із якими норми законодавства пов'язують виникнення специфічної правосуб'єктності для учасників діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами.

4. Концепція правового забезпечення поводження з небезпечними відходами, відповідно до якої поводження з небезпечними відходами є врегульованою нормативно-правовими актами діяльністю спеціально уповноважених фізичних та юридичних осіб, які безпосередньо здійснюють операції з цими об'єктами та інших суб'єктів у сфері екологічної безпеки, яка спрямована на запобігання утворення небезпечних відходів, дотримання норм, нормативів та законодавства про екологічну безпеку, зменшення загроз (ризиків) заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну різних осіб від прояву небезпечних властивостей таких відходів.

Визначено поняття “поводження з небезпечними відходами”, юридична природа якого передбачає:

- а) діяльність підприємств, установ, організацій, власників відходів, які здійснюють поводження з матеріалами, речовинами, предметами, що підпадають під ознаки поняття “небезпечні відходи”;
- б) наявність спеціальної правосуб'єктності, що передбачає додаткові зобов'язання щодо запобігання настанню небезпеки та зменшення утворення небезпечних відходів;
- в) поводження з небезпечними відходами виявляється у здійсненні спеціальними суб'єктами встановлених законом технічних та технологічних операцій (утилізації, транспортування, зберігання, оброблення, видалення, захоронення та інші);
- г) поводження з небезпечними відходами відноситься до еколого-небезпечної діяльності, яка характеризується підвищеним екологічним ризиком, що зумовлює необхідність попередження негативного впливу на стан навколишнього природного середовища, відвернення шкоди здоров'ю та життю людини, майну, усунення наслідків негативного впливу;
- д) поводження з небезпечними відходами продукує обов'язкове здійснення системного державного, відомчого, самоврядного та виробничого контролю за цими операціями та за місцями їх видалення.

5. Правовідносини у сфері поводження з небезпечними відходами характеризуються:

- а) реалізацією спеціальної правосуб'єктності осіб, що здійснюють передбачені законодавством види діяльності (операції) щодо небезпечних відходів;
- б) здатністю об'єктів цих правовідносин заподіювати шкоду стану навколишнього природного середовища, життю та здоров'ю людини внаслідок підвищеного екологічного ризику;
- в) регулювання цих правовідносин здійснюється спеціальним законодавством у сфері поводження з небезпечними відходами як складовою підсистемою законодавства у сфері екологічної безпеки (екологічного законодавства);
- г) особливим механізмом реалізації у зазначених правовідносинах суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку від небезпечних відходів як особливо небезпечних об'єктів природного та техногенного походження;
- д) підвищеним рівнем зобов'язальності правосуб'єктних осіб, що здійснюють поводження з небезпечними відходами незалежно від їх вини.

6. Законодавство у сфері поводження з небезпечними відходами складає система нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами, які за характером регулювання правовідносин належать до комплексного міжгалузевого інституту законодавства у сфері права екологічної безпеки.

Законодавство у сфері поводження з небезпечними відходами з урахуванням практики його застосування, світового та європейського досвіду регулювання зазначених правовідносин потребує удосконалення, шляхом поступової адаптації національної еколого-правової системи до міжнародних стандартів, спираючись на засади правової спадщини України в цій сфері та

позитивного досвіду інших країн, зокрема: держав Європейського союзу, Російської Федерації, Сполучених штатів Америки тощо.

З цією метою доцільно прийняти Перелік небезпечних відходів, Порядок віднесення їх до цієї категорії, встановлення класу екологічної небезпеки, наявності властивостей та обсягів вмісту небезпечних речовин; Перелік небезпечних відходів, ввезення яких забороняється на територію України; Положення про здійснення первинного обліку небезпечних відходів; Порядок проведення екологічного страхування у цій сфері тощо.

У Законі України “Про відходи” виділити розділ “Структурно-функціональні та процедурні засоби забезпечення поводження з небезпечними відходами”, закріпивши можливість прогнозування (планування) їх розміщення, ліцензування (видачі дозволів) на поводження з ними, ведення первинного обліку, екологічного аудиту, експертизи, із тим, щоб уніфікувати підзаконне нормативно-правове регулювання у цій сфері.

7. Доцільність вдосконалення механізму правового регулювання у сфері поводження з небезпечними відходами, з урахуванням існуючих правових моделей попередження негативного впливу діяльності, пов’язаної з поводженням із небезпечними відходами за допомогою структурно-функціонального та процесуального забезпечення прогнозування (планування), стандартизації та нормування, лімітування, ліцензування, інформаційного забезпечення, державного обліку та паспортизації небезпечних відходів, заходів екологічного аудиту, екологічного контролю, нагляду та моніторингу, що, у свою чергу, передбачає:

а) оптимізацію економіко-правових заходів поводження з небезпечними відходами шляхом упровадження адекватної системи фінансування заходів транспортування, зберігання, утилізації, інших операцій поводження з небезпечними відходами, встановлення особливого порядку екологічного страхування діяльності поводження з такими видами відходів та заходів стимулювання відповідальних осіб;

б) посилення юридичної відповідальності у цій сфері шляхом підвищення розмірів штрафних та компенсаційних платежів і зборів та санкцій за вчинення адміністративних проступків і злочинів, уніфікації складів правопорушень у цій сфері; розробки та запровадження єдиної методики обчислення збитків, заподіяних життю, здоров’ю, майну громадян порушенням вимог поводження з небезпечними відходами; криміналізації порушень порядку поводження з небезпечними відходами, підвищення дієвості застосування дисциплінарних стягнень у цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання результатів дослідження у процесі вдосконалення чинного законодавства України, у правозастосовчій практиці, особливо при вирішенні питань ідентифікації протиправності поводження з небезпечними відходами, порушень вимог екологічної безпеки, визначення напрямків застосування превентивних заходів державно-інституційного спрямування та для подальшого реформування механізму правового забезпечення поводження з небезпечними відходами шляхом вдосконалення юридичних приписів попередження негативного впливу діяльності, пов’язаної з поводженням з небезпечними відходами, на життя й здоров’я людини та навколишнє природне середовище. Порівняльно-правовий аналіз підходів щодо правового забезпечення поводження з небезпечними відходами сприятиме гармонізації законодавства України з європейськими та світовими моделями забезпечення екологічної безпеки.

Основні положення наукової роботи можна використовувати при підготовці посібників, підручників, вдосконаленні навчально-методичних матеріалів із курсу “Екологічне право України”, “Право екологічної безпеки”, “Земельне право”, а також у навчальному процесі – під час проведення лекційних, семінарських та практичних занять. Деякі сформульовані у дисертації положення мають дискусійний характер і можуть стати базою для подальших наукових досліджень.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації були апробовані у наукових статтях, повідомленнях на наукових та науково-практичних конференціях, семінарах, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції студентів та аспірантів “Проблеми реформування правовідносин у сучасних умовах очима молодих дослідників” (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 13 – 14 квітня 2005 року);

Міжнародному конгресі по управлінню відходами “Вейст Тэк – 2005” (Міністерство природних ресурсів Російської федерації, м. Москва, 31 травня – 3 червня 2005 року);
Міжнародній конференції “Співробітництво з метою вирішення проблем відходів” (м. Харків, 9-10 лютого 2005 року);
Міжнародній науковій конференції молодих учених “Треті осінні юридичні читання” (Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, 5-6 листопада 2004 року);
Міжнародній науковій конференції студентів та аспірантів “Проблеми розвитку законодавчої та правозастосовчої практики” (юридичний факультет Білоруського державного університету, 29-30 жовтня 2004 року);
Міжрегіональній науково-практичній конференції “Забезпечення екологічної безпеки – обов’язок Української держави” (Прикарпатський національний університет імені В.Стефаника, 24 – 25 вересня 2004 року);
Міжнародній науково-практичній конференції студентів та аспірантів “Проблеми реформування правовідносин у сучасних умовах очима молодих дослідників” (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 8 – 9 квітня 2004 року);
Міжнародній науковій конференції молодих учених “Другі осінні юридичні читання” (Хмельницький університет управління та права, Хмельницький, 14-15 листопада 2003 року);
Міжнародній науково-практичній конференції студентів та аспірантів “Проблеми реформування правовідносин у сучасних умовах очима молодих дослідників” (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 11 – 12 квітня 2003 року).
Структура й обсяг дисертації зумовлені метою та завданнями дослідження і складається зі вступу, двох розділів, що містять п’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертаційного дослідження становить 229 сторінок, із них основного тексту – 173, список використаних джерел займає 54 сторінки, містить 281 використане джерело.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовуються актуальність теми дослідження, ступінь її розробки в науковій літературі, визначається мета й завдання дослідження, його об’єкт і предмет, зазначається методологічна й науково-теоретична основа дослідження, відображається наукова новизна роботи та її практичне значення, положення та пропозиції, що виносяться на захист, апробація й упровадження результатів дослідження у практику.

Розділ 1 “Поняття правового забезпечення поводження з небезпечними відходами” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1. “Поняття, зміст та форми поводження з небезпечними відходами” проведено аналіз категорій “відходи”, “небезпечні відходи”, “поводження з небезпечними відходами”, визначено правові форми поводження з небезпечними відходами.

Досліджуючи поняття “небезпечні відходи”, ступінь його нормативно-правового регулювання, зроблено висновок, що чинне законодавство України містить декілька різних його визначень. У зв’язку з чим, доцільно уніфікувати таке поняття на рівні чинних нормативно-правових актів у цій сфері та чітко зазначити порядок віднесення тих чи інших відходів до небезпечних, закріпити конкретні Переліки таких відходів відповідно до наявних у них небезпечних речовин, властивостей тощо з метою більш чіткої їх ідентифікації.

Зазначено, що діяльність, пов’язана з небезпечними відходами, в залежності від її призначення та результатів може бути диференційована на три відособлені функціональні типи, що легалізуються національним законодавством у цій сфері та набувають характеру правових форм поводження з небезпечними відходами. Зазначені правові форми, а саме: запобігання утворенню відходів, здійснення операцій поводження з небезпечними відходами та контроль за вказаними операціями й нагляд за місцями видалення, становлять зміст поняття “поводження з небезпечними відходами”.

Визначено місце правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами у складі правовідносин предмета права екологічної безпеки, як таких, що характеризуються підвищеним екологічним ризиком та системою особливих державно-правових, організаційних, технологічних та інших засобів регулювання з метою забезпечення екологічної безпеки та охорони права громадян на екологічну безпеку. Такі правовідносини, як частина предмета права екологічної безпеки, мають наступні особливості:

- а) наявність спеціального поліоб'єктного складу, до якого відносяться: небезпечні відходи; об'єкти поводження з ними, тобто спеціально відведені місця чи об'єкти (розміщення, інших видів поводження з небезпечними відходами); транспортні засоби; технологічні пристрої та устаткування, на якому утворюються небезпечні відходи;
- б) спеціальна правосуб'єктність осіб, що здійснюють передбачені законодавством види діяльності у цій сфері на підставі ліцензії, дозволу за наявності спеціальних засобів і методів поводження з небезпечними відходами;
- в) у межах таких правовідносин відбуваються усі можливі види операцій з небезпечними відходами;
- г) таким правовідносинам притаманне спеціально-правове нормативне регулювання.

Установлено, що поводження з небезпечними відходами як сукупність правовідносин є еколого-небезпечною діяльністю, що зумовлено наявністю особливих об'єктів таких правовідносин – небезпечних відходів, яким притаманна поряд із загальними ознаками категорії відходи також і здатність заподіювати шкоду життю та здоров'ю людини та навколишньому природному середовищу.

Серед юридичних ознак небезпечних відходів, як об'єкта правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами, визначаються наступні:

- а) віднесення таких предметів, речовин, матеріалів до поняття “відходи”, наявність відповідних характерних ознак;
- б) наявність у таких видів відходів об'єктивних хімічних, фізичних, біологічних, інших небезпечних властивостей;
- в) такі відходи повинні характеризуватись підвищеним екологічним ризиком заподіяння шкоди здоров'ю та життю людини, навколишньому природному середовищу;
- г) поводження з небезпечними відходами вимагає від учасників такої діяльності наявності спеціальної правосуб'єктності;
- д) віднесення відходів до небезпечних повинно здійснюватись, в тому числі, на рівні офіційно визначених Переліків таких видів відходів.

Запропоновані наукові визначення небезпечних відходів та поводження з небезпечними відходами. Так, небезпечні відходи є відходами, які за своїми об'єктивними фізичними, хімічними, біологічними та іншими властивостями становлять підвищений екологічний ризик для життя й здоров'я людини, поводження з якими вимагає від учасників такої діяльності спеціальної правосуб'єктності і які відповідно до законодавства мають бути офіційно визнані в якості таких. У свою чергу, поводження з небезпечними відходами є врегульованою нормативно-правовими актами діяльністю спеціально уповноважених фізичних та юридичних осіб, які безпосередньо здійснюють операції з цими об'єктами та інших суб'єктів у сфері екологічної безпеки, яка спрямована на запобігання утворення небезпечних відходів, дотримання норм, нормативів та законодавства про екологічну безпеку, зменшення загроз (ризиків) заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну різних осіб від прояву небезпечних властивостей таких відходів.

У підрозділі 1.2. “Розвиток законодавства у сфері поводження з небезпечними відходами” розглядається процес зародження та становлення правового регулювання відносин у сфері поводження з небезпечними відходами, формування основних законодавчих підходів у цій сфері як на міжнародному рівні, так і на рівні окремо взятих держав із метою узагальнення законодавчого досвіду врегулювання таких правовідносин та врахування останнього в правотворчій та правозастосовчій діяльності на вітчизняному рівні.

Розвиток законодавства у сфері поводження з небезпечними відходами доцільно розподілити на наступні періоди: 1) дорадянська доба розвитку законодавства у сфері поводження з відходами; 2)

радянський період; 3) доба незалежності України (у цьому періоді доречно виокремити добу до прийняття Закону України “Про відходи” та сучасний період після набрання чинності зазначеним законом).

Аналізуючи розвиток законодавства у сфері поводження з небезпечними відходами, автором підкреслюється відсутність спеціального правового регулювання в дорадянський період, що відбувалось у межах забезпечення санітарного благополуччя й безпеки населення. У законодавстві, на той час, не визначалось поняття відходів, не було єдиних підходів до регулювання відповідної діяльності, що полягало, насамперед, в адміністративному контролі за видаленням та розміщенням, як правило, небезпечних відходів житлово-комунального сектора господарства, як таких, що мали яскраво виражені небезпечні властивості – сморід та поширення хвороб. Виникнення спеціального правового регулювання у сфері поводження з відходами опосередковано розвитком промисловості, в результаті чого з’являються не лише відходи виробництва, а й особливий їх різновид – небезпечні відходи.

Відмічається, що радянському періоду властивим є комплексний характер правового регулювання поводження з небезпечними відходами, що за відсутності понять “відходи”, “небезпечні відходи” та системоутворюючих засад для інституціоналізації такого правового регулювання відбувалось у самостійних сферах: забезпечення санітарного стану міст, селищ і попередження впливу небезпечних відходів на здоров’я людей; використання небезпечних відходів у будь-яких інших сферах суспільного життя, особливо у промисловості. Крім того, застосування новітніх способів поводження з відходами в операціях зменшення утворення відходів (маловідходні та безвідходні технології); природоохоронного регулювання – щодо обмеження негативного впливу небезпечних відходів на диференційовані та комплексні природні об’єкти (переважно сфера остаточного розміщення та захоронення відходів).

В період незалежності України запобігання негативному впливу поводження з небезпечним відходами було закладено в основу концепції забезпечення екологічної безпеки, визначеної Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, що в подальшому знайшла своє відображення та розвиток у законодавчому та підзаконному нормативно-правовому регулюванні.

Сучасний етап розвитку нормативно-правового регулювання у сфері поводження з небезпечними відходами, що пов’язується із прийняттям у 1998 році Закону України “Про відходи”, свідчить про активне формування законодавства у цій сфері як інституту права екологічної безпеки та відповідного інституту законодавства. Спостерігаються кроки до систематизації положень такого законодавства та входження його до системи екологічного законодавства в галузі забезпечення екологічної безпеки.

Звернено увагу, що важливе значення для формулювання законодавчого інституту поводження з небезпечними відходами мало визначення та диференціація правових режимів відходів у праві Європейського союзу та окремих європейських держав. Закріплені, зокрема, на рівні Директив Європейського союзу правові механізми поводження з окремими видами небезпечних відходів, такими як відпрацьовані хімічні джерела струму, відходи біотехнологій тощо, можуть бути сприйняті для розвитку національного законодавчого забезпечення у цій сфері.

Дублювання, неузгодженість положень нормативно-правових актів у сфері поводження з небезпечними відходами обумовлює доцільність розширення положень чинного Закону України “Про відходи” у цій сфері або подальшої кодифікації таких норм у формі розробки та прийняття окремого нормативно-правового акта – Закону України “Про небезпечні відходи”.

Розділ 2 “Правові засоби забезпечення поводження з небезпечними відходами” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. “Правові засади структурно-функціонального та процесуального забезпечення поводження з небезпечними відходами досліджено структурно-функціональні та процесуальні засоби забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами, в яких реалізується спеціальна правосуб’єктність державних, самоврядних та громадських органів щодо попередження негативного впливу небезпечних відходів на життя та здоров’я людей і навколишнє природне середовище. До таких правових механізмів у сфері поводження з небезпечними

відходами відносяться наступні: прогнозування (планування); стандартизація й нормування; державних облік та паспортизація відходів; ведення реєстрів об'єктів утворення, оброблення й утилізації та місць видалення відходів, ведення кадастрів; екологічний аудит у цій сфері; ліцензування (надання дозволів); організація здійснення експертизи; інформування; ідентифікація об'єктів поводження з небезпечними відходами, декларування безпеки таких об'єктів; екологічний контроль, нагляд та моніторинг у сфері поводження з небезпечними відходами.

Основні засади правового забезпечення структурно-функціональних та процесуальних засобів забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами визначені в Законі України “Про відходи” досить обмежено та не системно. У зв'язку з цим дисертантом запропоновано у Законі України “Про відходи” виділити розділ “Структурно-функціональні та процедурні засоби забезпечення поводження з небезпечними відходами”, закріпивши основні засади здійснення прогнозування (планування) їх розміщення, ліцензування (видачі дозволів), ведення первинного обліку, екологічного аудиту, експертизи, із тим, щоб уніфікувати підзаконне нормативно-правове регулювання у цій сфері.

В розділі детально розглянуто основний зміст механізмів структурно-функціональних та процесуальних засобів забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами, визначені основні завдання та мета реалізації відповідних заходів, обґрунтовано необхідність запровадження вже існуючих на міжнародному рівні та на рівні інших країн засобів забезпечення у цій сфері. З метою підвищення ефективності реалізації механізму правового забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами пропонується здійснити наступні кроки:

- а) прийняти єдину Програму поводження з різними видами небезпечних відходів (токсичними, небезпечними побутовими, небезпечними промисловими відходами тощо) як на державному, так і, відповідно, на регіональному, місцевому рівнях, чітко зазначивши порядок її здійснення та відповідальних осіб;
 - б) оновити систему державних стандартів у сфері поводження з небезпечними відходами та приведення у відповідність до сучасних вимог, гармонізація їх основних положень з європейською системою стандартів;
 - в) визначити на рівні як Закону України “Про відходи”, так і окремого нормативно-правового акту поняття “норматив утворення небезпечних відходів”, “норматив утилізації відходів”, в тому числі і небезпечних, порядок їх розробки, затвердження та застосовування;
 - г) закріпити на рівні підзаконного нормативно-правового акту порядку здійснення первинного обліку небезпечних відходів, підстави настання відповідальності за невиконання вимог у цій сфері; процедури проведення паспортизації, створення паспортів небезпечних відходів; Банку даних про небезпечні відходи;
 - д) закріпити основні засади інформаційного забезпечення відносно стану всіх об'єктів поводження з небезпечними відходами, створення умов для всебічного інформування громадськості про стан поводження з небезпечними відходами за допомогою засобів масової інформації, інтернет-ресурсів, заохочувальних засобів, програм, з метою залучення населення до їх виконання, тобто створення першого рівня доступу громадськості до інформації в цій сфері;
 - е) зазначити основні засади здійснення ліцензування (надання дозволів) у сфері поводження з небезпечними відходами на рівні Закону України “Про відходи”; розширити сфери надання дозволів на утворення особливо небезпечних відходів;
 - є) визначити поняття “ліміти у сфері поводження з відходами”, в тому числі і небезпечними, на рівні Закону України “Про відходи” та закріпити загальні засади здійснення лімітування у цій сфері; зазначити на законодавчому рівні розміри лімітів, особливо стосовно розміщення небезпечних відходів, в залежності від екологічної обстановки в регіоні;
 - ж) удосконалити здійснення державного контролю у сфері поводження з небезпечними відходами шляхом уточнення функціональних засад діяльності контролюючих органів та уникнення їх взаємодублювання; усунути прогалини в окремих сферах функціональної діяльності та запровадити механізм відповідальності посадових осіб цих органів.
- Диференціація основних структурно-функціональних та процесуальних засобів забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами, врахування відповідного зарубіжного та

міжнародного досвіду у цій сфері надає можливість комплексно розглянути відповідну діяльність державних та самоврядних органів, громадських утворень, проаналізувати їх взаємодію, визначити основні тенденції та шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері.

У підрозділі 2.2 “Економіко-правові засоби забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами” розглядаються основні засоби забезпечення у цій сфері, такі як фінансування заходів поводження з небезпечними відходами, встановлення плати за розміщення небезпечних відходів, заходів стимулювання підприємств, установ, організацій, власників відходів, органів місцевого самоврядування, які здійснюють діяльність у сфері поводження з небезпечними відходами, аналізується стан нормативно-правового регулювання проведення екологічного страхування та практика його застосування як у межах території України, так і в інших державах.

Досліджуючи питання економіко-правових засобів забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами, автор виходить із того, що вони спрямовані на забезпечення ефективного поводження з небезпечними відходами, експлуатації об’єктів поводження з ними; скорочення обсягів утворення небезпечних відходів; зниження рівня їх небезпечності; стимулювання подальшої утилізації таких відходів та їх безпечне розміщення. Така система засобів у сфері поводження з небезпечними відходами являє собою сукупність економічно обумовлених платежів, стягнень, розрахунків, витрат, пільг, спрямованих на здійснення фінансування, реалізацію заходів стимулювання у сфері поводження з небезпечними відходами. За результатами дослідження зроблено висновок, що фінансування заходів у сфері поводження з небезпечними відходами є обмеженим і стосується головним чином будівництва та реконструкції об’єктів поводження з небезпечним відходами (полігонів, об’єктів знешкодження тощо), що, у свою чергу, потребує розширення Переліку заходів природоохоронної діяльності сферою забезпечення екологічної безпеки поводження з небезпечними відходами з метою збільшення статей фінансування у цій сфері. Таке спрямування коштів доцільно здійснювати через державний екологічний позабюджетний фонд, джерелами наповнення якого доцільно визначити і частину адміністративних стягнень за правопорушення у цій сфері; розміру шкоди, завданої довкіллю та здоров’ю людей неправомірними діями поводження з небезпечними відходами тощо та створення його представництв на муніципальному рівні.

В якості пропозицій запропоновано й обґрунтовано ймовірні шляхи реформування існуючої системи економіко-правових заходів у сфері поводження з небезпечними відходами, а саме: 1) підвищення рівня нормативних зборів; 2) створення додаткових економічних інструментів; 3) визначення та реалізація чіткої та дієвої системи стимулювання у цій сфері. Пропонується збільшити розміри нормативних зборів; визначити чіткі системи депозитного рефінансування, інші засоби.

В межах підрозділу розглядається система правового забезпечення надання державних субсидій з метою здешевлення кредитів для підприємств, установ та організацій, що здійснюють діяльність у сфері поводження з небезпечними відходами; зазначається необхідність визначення на рівні чинного законодавства України основних засад та порядку здійснення екологічного страхування у сфері поводження з небезпечними відходами, закріплення випадків запровадження обов’язкового її виду. Звернено увагу на доцільність створення страхових фондів акумулювання коштів у разі неможливості покриття шкоди та ліквідації наслідків у разі забруднень довкілля, спричинення шкоди здоров’ю людини через порушення вимог поводження з небезпечними відходами або закриття об’єктів поводження з небезпечними відходами; обґрунтовується необхідність вдосконалення нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами.

У підрозділі 2.3 “Особливості юридичної відповідальності у сфері поводження з небезпечними відходами” розкривається загальнотеоретичне розуміння еколого-правової відповідальності через призму позитивної й ретроспективної відповідальності у сфері поводження з небезпечними відходами. Такі загальнотеоретичні еколого-правові ідеї знаходять своє цілкове підтвердження у законодавстві про поводження з небезпечними відходами, особливо щодо превентивної еколого-правової відповідальності.

Виходячи з обґрунтованого підходу дуалізму форм відповідальності (позитивної та ретроспективної), який проголошувався провідними вченими¹, визначено, що такі форми знаходять своє відображення й реалізацію у сфері поведінки з небезпечними відходами. Так, позитивна (активна) відповідальність у цій сфері знаходить свій прояв у прийнятті державою на себе відповідальності за спричинення шкоди громадянам шляхом порушення вимог поведінки з небезпечними відходами; у формі відповідального, сумлінного, активного, позитивного виконання суб'єктами поведінки з небезпечними відходами своїх обов'язків щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення такої діяльності; у формі справляння платежів у межах установлених лімітів і нормативів за викиди, скиди й розміщення відходів, як правомірної діяльності.

Окрім власне еколого-правової відповідальності у сфері поведінки з небезпечними відходами, розглядають підстави та порядок притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності як за діючим законодавством України, так і відповідно до проектів нормативно-правових актів у цій сфері, практику запровадження тих чи інших видів відповідальності у цій сфері за законодавством США, РФ, інших держав.

Звернено увагу на низьку ефективність застосування адміністративної відповідальності у сфері поведінки з небезпечними відходами, яка підтверджується практикою і знаходить свій прояв у відносно низьких сумах штрафів та розмірах реально накладених санкцій, які не відповідають сучасним економічним реаліям. Наявне досить широке коло складів правопорушень потребує узагальнення й уніфікації.

Проаналізовано стан визначення кримінальної відповідальності у сфері поведінки з небезпечними відходами та практику його реалізації за конкретні злочини у цій сфері, що дозволяє говорити про необхідність закріплення у чинному Кримінальному кодексі України окремої статті відносно визначення підстав та умов настання відповідальності за правопорушення у сфері порушення з відходами, зокрема небезпечними їх видами.

Правопорушення у сфері поведінки з небезпечними відходами характеризуються наявністю шкоди, спричиненої життю та здоров'ю людини та навколишньому природному середовищу. Дисертантом зазначається, що особливість конкретного виду юридичної відповідальності полягає у специфіці об'єкта та предмета правопорушень у цій сфері, яка пов'язана з відшкодуванням шкоди, включаючи екологічний та економічний її аспекти, ужиття заходів, спрямованих на попередження негативного впливу, установлення заборон та обмежень діяльності суб'єктів поведінки з небезпечними відходами. При визначенні шкоди, завданої екологічним правопорушенням в сфері поведінки з небезпечним відходами, враховуються як реальні, так і потенційні збитки. Акцентується увага на проблематиці визначення причинно-наслідкового зв'язку між правопорушенням та шкодою, що була заподіяна в наслідок порушення законодавчо визначеного порядку поведінки з небезпечним відходами.

Досліджуються підстави та порядок притягнення до цивільно-правової відповідальності у сфері поведінки з небезпечними відходами, що визначаються в якості особливих охоронних відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки, в яких відбувається попередження подальшого негативного впливу на життя та здоров'я людини та навколишнє природне середовище, поновлення права на екологічну безпеку шляхом добровільної чи примусової компенсації визначеними суб'єктами шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, життю, фізичному та психічному здоров'ю людини в наслідок порушення вимог поведінки з небезпечними відходами.

В якості окремого виду відповідальності розглядається дисциплінарна відповідальність у сфері поведінки з небезпечними відходами, що є дієвим і ефективним інструментом забезпечення екологічної безпеки. Низька ефективність застосування екологічного законодавства про небезпечні відходи призводить до зниження мотивації з боку роботодавця щодо підвищення трудової дисципліни працівників відносно поведінки з відходами.

¹ Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. Вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.; Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. — К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.

ВИСНОВКИ

У висновках наведено теоретичне та практичне узагальнення проведеного дослідження через визначення поняття небезпечних відходів, поводження з небезпечними відходами. Закріплено місце правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами як складової предмета права екологічної безпеки, законодавства у сфері поводження з небезпечними відходами як інституту законодавства права екологічної безпеки у складі екологічного права. Запропоновано вихідні засади ефективної реалізації засобів правового забезпечення поводження з небезпечними відходами та пропозиції щодо їх вдосконалення.

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України й практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях юриспруденції, автором наведено теоретичне та практичне узагальнення проведеного дослідження через визначення основних засад правового забезпечення поводження з небезпечними відходами. Запропоновано вихідні засади та основні тези щодо вдосконалення механізму правового забезпечення поводження з небезпечними відходами.

Вагомим науковим результатом є виявлення основних форм поводження з небезпечними відходами; обґрунтування низки пропозицій щодо вдосконалення існуючих правових моделей поводження з небезпечними відходами та запровадження нових механізмів правового забезпечення поводження з такими видами відходів, що практично виправдані на міжнародному рівні та в рамках окремих правових систем у різних країнах. Визначено особливості правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами як предмета правового регулювання; сформовано пропозиції щодо вдосконалення механізмів функціональних, економіко-правових гарантій в сфері поводження з небезпечними відходами.

Визначено підстави та особливості застосування заходів власне еколоґо-правової, а також адміністративно-правової, майнової, кримінальної та дисциплінарної відповідальності у сфері поводження з небезпечними відходами.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

Основні положення дисертації опубліковані у 4 наукових статтях (у фахових виданнях):

1. Корнякова Н. Юридична природа поводження з відходами за законодавством України // Право України. – 2004. - № 8. – С. 107-114.
2. Корнякова Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз // Право України. – 2004. - № 5. – С. 149-154.
3. Корнякова Н.О. Нормативно – правове регулювання поводження з відходами за законодавством України // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: “Юридичні науки”. – 2004. – Вип. 59. – С. 170-173.
4. Корнякова Н.О. Юридичне визначення поняття та видів відходів за законодавством України // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: “Юридичні науки”. – 2004. – Вип. 58. – С. 123-126.

АНОТАЦІЇ

Максіменцева Н.О. “Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами”. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю: 12.00.06. – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2006.

У дисертації досліджуються правова природа, понятійний апарат, правове забезпечення поводження з небезпечними відходами. В результаті проведеного аналізу визначені істотні ознаки діяльності у сфері поводження з відходами; визначено правову природу та юридичні особливості правовідносин у сфері поводження з небезпечними відходами як предмета правового регулювання; проведено науковий аналіз існуючих правових форм поводження з небезпечними відходами; викладені пропозиції щодо вдосконалення законодавчо закріплених форм поводження з небезпечними відходами та запровадження новітніх механізмів поводження з відходами, що знайшли своє закріплення в рамках міжнародного права, законодавства окремих зарубіжних країн та законодавства Європейського союзу.

Досліджено специфічні риси функціональних та економіко-правових гарантій забезпечення екологічної безпеки в сфері поводження з небезпечними відходами. Проаналізовано особливості застосування заходів юридичної відповідальності до суб'єктів правопорушення в галузі поводження з небезпечними відходами. Визначено особливості правового забезпечення поводження з небезпечними відходами, на базі якого сформовано пропозиції подальшого вдосконалення законодавства у цій сфері в процесі нормотворчої діяльності, з урахуванням національного, міжнародного та європейського досвіду правозастосовчої та правотворчої діяльності в цій сфері.

Ключеві слова: відходи, небезпечні відходи, правове забезпечення поводження з небезпечними відходами, екологічна безпека, ризик, правовідносини у сфері поводження з небезпечними відходами, юридична відповідальність у сфері поводження з небезпечними відходами.

Максименцева Н.А. “Правовое обеспечение обращения с опасными отходами”. – Рукопись. Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, 2006.

В диссертации исследуется правовая природа, понятийный аппарат, правовое обеспечение обращения с опасными отходами. В результате проведенного анализа определены существенные признаки деятельности в сфере обращения с отходами, правовая природа и юридические особенности правоотношений в сфере обращения с опасными отходами как предмета правового регулирования, проведён научный анализ существующих правовых форм обращения с такими видами отходов, сформированы предложения относительно усовершенствования законодательно закреплённых форм обращения с опасными отходами и имплементация новейших механизмов обращения с опасными отходами, что нашли своё закрепление в рамках международного права, законодательства отдельных зарубежных стран и законодательства Европейского союза. Исследованы специфику функциональных, экономико-правовых способов обеспечения экологической безопасности в сфере обращения с опасными отходами. Проанализированы особенности привлечения к юридической ответственности субъектов правонарушений в этой сфере. Определены особенности правового обеспечения обращения с опасными отходами, на базе которого сформировано ряд предложений по усовершенствованию законодательства в сфере обращения с опасными отходами в процессе законодательной деятельности, с учётом национального, международного и зарубежного опыта законодательной и правоприменительной практики.

Ключевые слова: отходы, опасные отходы, правовое обеспечение обращения с опасными отходами, экологическая безопасность, экологический риск, правоотношения в сфере обращения с опасными отходами, юридическая ответственность в сфере обращения с опасными отходами.

Annotation.

Maksimentseva Nadiya. Legal provision for hazardous waste treatment.

The dissertation is a manuscript.

This dissertation is for obtaining Ph.D. Degree in Law with specialization code 12.00.06 – Land Law; Agrarian Law; Environmental Law. - Kyiv Taras Shevchenko National University, Kyiv, Ukraine, year of 2006.

In the dissertation author investigated legal nature, complex of definitions and legal provision of hazardous waste treatment. Throughout her analysis author designates definitions of hazardous waste, essential signs that qualify activities in the field of hazardous waste, legal nature and specifics of jural relations with regard to hazardous waste treatment as an object for legal regulation. Author carried out a profound study of legal forms with respect to hazardous waste treatment; she also advanced proposals for improvement of the forms of hazardous waste treatment set forth in acting laws as well as enforcement of modern mechanisms for legal provision of hazardous waste treatment which are laid down in international laws, acts of foreign countries and laws of the European Union.

Author examined legal peculiarities of fundamental and economic assurance of secure environment through hazardous waste treatment. She scrutinized practical aspects of legal enforcements towards law-

breakers in the field of hazardous waste treatment. Characteristics of legal provision for hazardous waste treatment are established in the work. On their basis author brings improvement suggestions to advance legislation in the field of hazardous waste treatment through natural lawmaking process with taking into consideration relevant national, international and European experience of legal enforcement and lawmaking in the field.

Key words: waste, hazardous waste, legal provision, hazardous waste treatment, environmental security, environmental risk, legal relations towards hazardous waste treatment, legal liability with respect to hazardous waste treatment.