



УДК 342.922

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Наталья ПОПОВИЧ,

аспирант кафедры административно-правовых дисциплин
Львовского государственного университета внутренних дел

Summary

The article examines the regulatory and legal support of activity of the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine in the field of waste management at the level of legislative and departmental regulations. Analyze the effectiveness of the legal regulation of the activities of the state sanitary-epidemiological service, the proposed amendments to the current legislation.

Key words: state sanitary-epidemiological service, waste management, legal regulation.

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового обеспечения деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы Украины в сфере обращения с отходами на уровнях законодательного и ведомственного регулирования. Анализируется эффективность правового регулирования деятельности Государственной санитарно-эпидемиологической службы, предлагаются изменения и дополнения к действующему законодательству.

Ключевые слова: Государственная санитарно-эпидемиологическая служба, обращение с отходами, нормативно-правовое регулирование.

Постановка проблемы. Политика государства в сфере обращения с отходами является важной частью государственной экологической политики. Не вызывает сомнения необходимость осуществления единой государственной политики, при этом ее должны формировать и реализовывать независимые друг от друга государственные органы. В связи с этим целесообразно исследовать компетенцию Государственной санитарно-эпидемиологической службы Украины по отношению к контрольным функциям в сфере обращения с отходами, чтобы выявить наиболее оптимальный вариант взаимоотношений с системой центральных органов исполнительной власти, возглавляемой Кабинетом Министров Украины.

Актуальность темы. Исследованию нормативно-правового обеспечения деятельности государственных органов уделили внимание В. Аверьянов, А. Андрияш, Ю. Битяк, В. Гарашук, Р. Денисов, А. Денисова, И. Ильинский, В. Зуй, Л. Коваль, А. Романюк, М. Руденко, А. Остапенко, Б. Щетинин, Х. Ярмаки и другие. Анализ исследований по этой проблематике позволяет сделать вывод, что обращение с отходами после принятия Закона Украины «Об Общегосударственной целевой

программе защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на 2013–2017 годы» исследовалось без комплексного охвата теоретических и практических проблем. Это свидетельствует о необходимости дальнейшего научного изучения законодательных актов в целях совершенствования практики применения.

Итак, **целью статьи** является анализ нормативно-правового обеспечения деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы в сфере обращения с отходами.

Изложение основного материала исследования. Решение проблемы обращения с отходами на государственном уровне должно осуществляться, прежде всего, путем внедрения эффективного законодательного регулирования, которое нужно формировать с учетом национальных особенностей и положительного опыта зарубежного законодательства [1, с. 26]. Кодексом Украины про административные правонарушения (далее – КУпАП) предусмотрена административная ответственность за такие правонарушения при обращении с отходами:

– нарушение требований по обращению с отходами во время их сбора,

перевозки, хранения, обработки, утилизации или захоронения (ст. 82);

– нарушение правил ведения первичного учета и осуществления контроля над операциями обращения с отходами или непредставление отчетности по образованию, использованию, обезвреживанию и удалению отходов (ст. 82-1);

– производство продукции из отходов или с их использованием без соответствующей нормативно-технической документации (ст. 82-2);

– сокрытие, искажение или отказ от предоставления информации по запросам должностных лиц и обращениям граждан и их объединений относительно безопасности образования отходов и обращения с ними (ст. 82-3);

– смешивание или захоронение отходов, для утилизации которых в Украине существует технология, без специального разрешения (ст. 82-4);

– нарушение правил передачи отходов (ст. 82-5);

– нарушение установленных правил и режима эксплуатации установок и производств по обработке и утилизации отходов (ст. 82-6).

КУпАП наделяет правом рассматривать дела об административных правонарушениях по указанным статьям органы Государственной санитар-



но-эпидемиологической службы (ст. ст. 236 и 242-1).

Учитывая то, что в юридической литературе нашли свое отражение проблемы деятельности органов исполнительной власти, реализующих государственную политику по осуществлению государственного контроля в сфере охраны окружающей природной среды с использованием административно-юрисдикционных полномочий, обратим внимание на органы Государственной санитарно-эпидемиологической службы.

Осуществляя контроль над соблюдением санитарно-гигиенических правил, органы Государственной санитарно-эпидемиологической службы руководствуются законами и подзаконными актами, которые составляют нормативную основу правового регулирования их деятельности. По социальной значимости система нормативно-правовых актов представлена следующим образом: Конституция – законы – указы Президента Украины – подзаконные акты общего характера – ведомственные акты [2, с. 120]. Самое важное место среди них занимает Конституция Украины. Согласно ст. 116, высший орган исполнительной власти государства обеспечивает проведение политики в сферах охраны природы, экологической безопасности и природопользования. Основной Закон устанавливает лишь общие правовые положения, регламентирующие экологическую безопасность в стране, которые впоследствии детализируются в других нормативно-правовых актах.

Экологическая безопасность и обеспечение законности при обращении с отходами – явления, которые неразрывно связаны и взаимозависимы. Кроме того, ряд конституционных положений относительно тех прав и свобод граждан, которые прямо зависят от состояния экологии, устанавливается ст. 50 и другими нормами из раздела II «Права и свободы граждан» Конституции Украины.

Кроме конституционных прав и свобод граждан, государственные органы законами и подзаконными актами закрепляют и защищают многочисленные права, свободы и обязанности в различных сферах жизни, в частности по укреплению законности и правопорядка.

Согласно Закону «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения», на исполнителей работ и услуг в сфере обращения с отходами возложена обязанность обеспечения экологической и техногенной безопасности [3]. В силу определенной специфики контроль выполнения этих обязанностей возложен на органы Государственной санитарно-эпидемиологической службы.

Одним из источников правового регулирования деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы и обеспечения экологической безопасности в сфере обращения с отходами является Закон Украины «Об отходах» [4].

В Законе указано, что контроль соблюдения законодательства в сфере обращения с отходами осуществляется органами Государственной санитарно-эпидемиологической службы во взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления, с институтами гражданского общества. Кроме того, органы Государственной санитарно-эпидемиологической службы в случаях, предусмотренных законодательством Украины, наделены административно-юрисдикционными полномочиями.

Осуществление мероприятий в сфере обращения с отходами возложено на подразделения санитарно-эпидемиологической службы, правовой статус которых закреплен в Положении о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Украины [5]. Ведомственные санитарно-эпидемиологические службы обеспечивают экологическую безопасность, в том числе в сфере обращения с отходами на объектах железнодорожного, водного, воздушного транспорта, силовых структур государства.

До 19.08.2002 г. санитарно-эпидемиологическая служба входила в состав Министерства охраны здоровья. После принятия постановления Кабинета Министров Украины от 19.08.2002 г. № 1218 «Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Украины» санитарно-эпидемиологическая служба была выделена в отдельное подразделение, что повлекло за собой изменение структуры службы.

В настоящее время нормативно закрепленными являются полномочия по

контролю над соблюдением законодательства в сфере обращения с отходами, возложенные на ведомственные санитарно-эпидемиологические службы военных и транспортных министерств и ведомств. Такое распределение обусловлено спецификой задач, поставленных перед каждым подразделением ведомственной санитарно-эпидемиологической службы.

Выделение ведомственной санитарно-эпидемиологической службы на транспорте в отдельное подразделение, по нашему мнению, было связано с тем, что она осуществляет свою деятельность в одной из важнейших отраслей хозяйственной деятельности страны и решает задачи по обеспечению экологической безопасности на воздушном, водном и железнодорожном транспорте, вытекающие из обязанностей санитарного контроля.

Контроль соблюдения законодательства об отходах в соответствии с Законом «Об отходах» выполняют Государственная и ведомственные санитарно-эпидемиологические службы, то есть контроль возложен на два вида самостоятельных контролирующих органов, наделенных юрисдикционными полномочиями. Это свидетельствует о необходимости законодательного определения органа с функцией управления в составе Министерства охраны здоровья Украины.

По нашему мнению, необходимо создать Департамент в системе центрального органа исполнительной власти, который непосредственно будет организовывать обеспечение соблюдения законности в сфере обращения с отходами. В этом случае можно будет избежать дублирования. Заметим, что сфера обращения с отходами гораздо шире сферы деятельности санитарно-эпидемиологической службы.

С целью усиления ответственности органов местной власти и местного самоуправления за обеспечение законности в сфере обращения с отходами, которые расположены на территории соответствующей административно-территориальной единицы, целесообразно расширить полномочия районных и областных советов относительно назначения руководителей подразделений, осуществляющих контроль в сфере обращения с отходами. Это предложение особенно актуально



для подразделений санитарно-эпидемиологической службы на воздушном и водном транспорте, поскольку указанные подразделения находятся в пределах соответствующего территориального образования и не имеют технической связи с другими органами ведомственной структуры.

К компетенции органов местной исполнительной власти и местного самоуправления отнесен контроль состояния окружающей среды, что предусмотрено Законом Украины «О местных государственных администрациях». В ст. 38 «Полномочия по обеспечению законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан» Закона Украины «О местном самоуправлении» целесообразно ввести нормы по соблюдению законности в сфере обращения с отходами (в контексте защиты жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов на соответствующей территории и транспортных коммуникаций в пределах административно-территориальных единиц).

В деятельности по обеспечению законности в сфере обращения с отходами органы Государственной санитарно-эпидемиологической службы, в том числе на транспорте и в военной сфере, руководствуются и другими законами, например, Законом Украины «Об Общегосударственной целевой программе защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера на 2013–2017 годы» [6].

Важными являются указы Президента Украины, направленные на обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, личной безопасности граждан, экологического правового порядка. Это, в частности, Указы Президента Украины от 16.04.2016 г. «О дополнительных мерах по преобразованию объекта «Укрытие» в экологически безопасную систему и возрождению территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие Чернобыльской катастрофы»; от 18.10.2013 г. «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины»; от 25.04.2013 г. «О комплексе мер по совершенствованию проведения мониторинга окружающей среды и государственного регулирования в сфере обращения с отходами в Украине».

Согласно Указу от 18.10.2013 г. № 572/2013 перед Кабинетом Министров Украины были поставлены задачи:

– по созданию общегосударственной целевой экологической программы развития единой государственной системы мониторинга окружающей среды, предусматривая, в частности, задачи по совершенствованию и обеспечению унификации научно-методического и технического обеспечения единой государственной системы мониторинга окружающей среды;

– по усовершенствованию проведения наблюдений за состоянием окружающей среды путем внедрения новейших геоинформационных технологий, методик и оборудования в соответствии со стандартами ЕС;

– по введению единых подходов к формированию субъектами единой государственной системы мониторинга окружающей среды, обеспечению создания и ведения электронной базы данных о состоянии природных и природно-антропогенных объектов, предусматривающей автоматизированный обмен данными между субъектами государственной системы мониторинга окружающей среды на основе унифицированного программно-методического обеспечения;

– по совершенствованию методики комплексной оценки, прогнозирования изменений состояния окружающей среды, в том числе с применением геоинформационных технологий, технологий дистанционного зондирования Земли, тематического картографирования и прогнозирования;

– по подготовке Общегосударственной программы обращения с отходами в Украине на 2014–2020 гг.

Законами и Указами Президента Украины регулируются лишь наиболее значимые аспекты деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы в сфере обращения с отходами, поскольку по своей природе эти нормативно-правовые акты влияют на социальные отношения общего характера. Однако широта общественных отношений, в которых принимают участие органы санитарно-эпидемиологической службы в сфере обращения с отходами, обуславливает насущную потребность в углублении и детализации правового регулирования указанной деятельности, осуществля-

емой посредством издания актов, именуемых подзаконными.

Особенности подзаконных актов сводятся к тому, что они принимаются органами или представителями власти, wybranными или созданными другими органами; регулируют второстепенные общественные отношения, развивая, конкретизируя и детализируя законы; теряют юридическую силу в случае противоречий или несоответствия закону; принимаются коллегиально или единолично должностными лицами государственных органов; принимаются в менее детализированном порядке. При этом стоит учитывать, что недостатки общерегулятивных законов часто воспроизводятся в специальных законодательных и подзаконных актах.

Существенное значение для органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы, в том числе на транспорте и в военной сфере, имеют постановления Кабинета Министров Украины, которые обеспечивают выполнение Конституции, законов, указов и распоряжений Президента Украины, регламентирующих применение мер в сфере обращения с отходами и обеспечения экологической безопасности. Постановления, регулирующие деятельность Государственной санитарно-эпидемиологической службы Украины, можно разделить на акты, предусматривающие действия общего характера и узконаправленные действия. Например, постановления Кабинета Министров от 17.09.1996 г. № 1147 «Об утверждении перечня видов деятельности, относящихся к природоохранным мероприятиям» (в редакции 2015 г.), от 18.02.2016 г. № 118 «Об утверждении Порядка представления декларации об отходах и ее формы» имеют общерегуляторный характер.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 04.03.2004 г. № 265 утверждена Программа обращения с твердыми бытовыми отходами, распоряжением от 03.01.2013 г. № 22-р одобрена Концепция Общегосударственной программы обращения с отходами на 2013–2020 гг. Деятельность сотрудников Государственной санитарно-эпидемиологической службы Украины в сфере обращения с отходами регламентирована также другими постановлениями Кабинета Министров.



Правовой статус большинства ведомственных подразделений определяется положениями, утвержденными приказами соответствующих министерств, на основании Закона «О центральных органах исполнительной власти». Например:

– приказ Службы безопасности Украины от 01.07.2014 г. № 358 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Службы безопасности Украины»;

– приказ Министерства юстиции Украины от 23.12.2013 г. № 2720/5 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Государственной пенитенциарной службы Украины»;

– приказ Администрации Государственной пограничной службы Украины от 17.04.2012 г. № 255 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Государственной пограничной службы Украины» [7–10].

Составной частью правовой системы нашей страны являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Украины. Особое значение приобретают такие международно-правовые акты, как международные договоры и конвенции. Министерства и другие центральные органы исполнительной власти, к ведению которых отнесены вопросы, регулируемые международными договорами Украины, обеспечивают соблюдение и исполнение обязательств, следят за реализацией прав, вытекающих из договоров, и за выполнением другими сторонами международных договоров и обязательств. Это обязывает государственные органы при принятии соответствующих решений руководствоваться нормами международных договоров.

Выводы. Результаты проведенного исследования нормативно-правового обеспечения деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы в сфере обращения с отходами дают возможность сделать такие выводы:

– качественное нормативно-правовое регулирование деятельности органов в сфере обращения с отходами является одним из необходимых условий эффективной деятельности отрасли;

– исследованные нормативно-правовые акты частично не соответствуют требованиям, предъявляемым к деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы в сфере обращения с отходами, и нуждаются в совершенствовании;

– ведомственные нормативные акты, регулирующие общественные отношения, которые возникают в процессе служебной деятельности органов Государственной санитарно-эпидемиологической службы в сфере обращения с отходами, также нуждаются в совершенствовании.

Список использованной литературы:

1. Гуменюк Г. Поводження з відходами: вимоги Європейського Союзу й законодавства України / Г. Гуменюк, Г. Войтюк // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2015. – № 3. – С. 26–29.

2. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави / П. Рабінович. – 5-е вид. – К.: Атіка. – 2001. – 176 с.

3. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 27. – Ст. 18.

4. Про відходи: Закон України від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.

5. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 400/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>.

6. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки: Закон України від 07.06.2012 р. № 4909-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 19–20. – Ст. 173.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.04.2013 р. «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні»: Указ Президента України від 18.10.2013 р. № 572/2013

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/572/2013>.

8. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Служби безпеки України: наказ Служби безпеки України від 01.07.2014 р. № 358 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0841-14>.

9. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної пенітенциарної служби України: наказ Міністерства юстиції України від 23.12.2013 р. № 2720/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2191-13>.

10. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України від 17.04.2012 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0741-12>.