

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Збірник наукових праць

Випуск 46



Одеса
«Юридична література»
2009

Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Вип. 46
А437 /Редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; Відп. за вип. Ю.М. Оборотов. —
Одеса: Юридична література, 2009. — 504 с.
Укр. та рос. мовами.

Н.С. Гавриш	Правові основи контролю за дотриманням земельного законодавства в Україні . . .	228
О.В. Глотова	Умови дійсності угод із земельними ділянками	233
Є.О. Іванова	Розвиток правового регулювання використання земель у містах	238
Т.Є. Харитонова	Розуміння мораторію протягом внесення змін до Земельного кодексу України . . .	242
І.Є. Чумаченко	Принципи державного контролю за використанням і охороною водних об'єктів . . .	246
А.Г. Арнаут	Порівняльний аналіз права власності на землю в Україні, Румунії та Молдові . . .	251
Н.В. Локтева	Особливості комплексного використання водних ресурсів Дніпровського басейну	256
С.Л. Гоштинар	Вдосконалення законодавства щодо ведення державного земельного кадастру	261
Л.А. Бабій	Відшкодування шкоди, заподіяної громадянам внаслідок радіоактивного забруднення довкілля	268
Н.В. Фролова	Правова охорона водно-болотних угідь від антропогенного впливу	272
В.О. Юрескул	Особливості адміністративної відповідальності у сфері поводження з побутовими відходами	276
К.О. Кісільова	Проблемні питання встановлення та зміни цільового призначення земель	281
Л.М. Терлецька	Розгляд земельних спорів органами виконавчої влади та судами	287
М.В. Белянська	Процедура реалізації громадянами права на оренду земельної ділянки	292
Н.М. Деркач	Прокурорський нагляд за дотриманням законодавства екологічної безпеки у м. Кривий Ріг	297
А.І. Ріпенко	Законодавче забезпечення благоустрою земель житлової та громадської забудови	303
Д.С. Сидорук	Актуальні питання вирішення земельних спорів у судовому порядку	308
Н.І. Палій	Відповідальність за порушення законодавчих вимог щодо використання та охорони земель рекреаційного призначення	314
Л.А. Калишук	Окремі аспекти захисту екологічних прав громадян України	318

заходи щодо охорони, науково обґрунтованого, невиснажливого використання і відтворення водно-болотних угідь України, завданнями якого має стати регулювання відносин у галузі охорони і відтворення водно-болотних угідь, використання їх ресурсів; збереження та поліпшення стану водно-болотних угідь; забезпечення умов збереження характерної для водно-болотних угідь флори і фауни.

Література

1. Directory of Azov-Black Sea Coastal Wetlands: Revised and updated. – Kyiv, 2003. – P. 165.
2. Black Sea Wetlands Conservation Priorities / Sunay Demircan, Gennadiy Marushevsky, Rob van Westrienen, Vasily Kostyushin. – Kyiv, 2002. – P. 7.
3. Національна Стратегія збереження водно-болотних угідь України (проект): Матеріали до робочої наради щодо підготовки попереднього варіанту Стратегії. – К., 2001. – С. 46.
4. Водно-болотні угіддя України: Довідник / під ред. Г.Б. Марушевського, І.С. Жарук. – К., 2006. – С. 5.
5. Управління водно-болотними угіддями міжнародного значення: (Метод. рек. до планування і впровадження) / під ред. Г.В. Коломійця, С.В. Таращука; відп. ред. В.А. Костюшин. – К., 2005. – С. 8.
6. Щербина Ю.Г. Методические аспекты мониторинга окружающей среды. – Кривой Рог, 2006. – С. 23.
7. Гідроекологічний стан басейну Тиси / Т.А. Харченко, А.В. Ляшенко, М.О. Овчаренко, Ю.В. Кім. – К., 1999. – С. 7.
8. Русев И.Т. Дельта Днестра: История природопользования, экологические основы мониторинга, охраны и менеджмента водно-болотных угодий. – Одеса, 2003. – С. 345-346.
9. Водно-болотні угіддя України: Довідник / під ред. Г.Б. Марушевського, І.С. Жарук. – К., 2006. – С. 5.
10. Русев И.Т. Основы экотуризма. – Одеса, 2004. – С. 93-94.
11. Управління водно-болотними угіддями міжнародного значення: (Метод. рек. до планування і впровадження) / під ред. Г.В. Коломійця, С.В. Таращука; відп. ред. В.А. Костюшин. – К., 2005. – С. 5-6.
12. Земельное право Украины: Учеб. пособие / под ред. А.А. Погребного, И.И. Каракаша. – К., 2002. – С. 280-281.
13. Управління водно-болотними угіддями міжнародного значення: (Метод. рек. до планування і впровадження) / під ред. Г.В. Коломійця, С.В. Таращука; відп. ред. В.А. Костюшин. – К., 2005. – С. 5.
14. Національна Стратегія збереження водно-болотних угідь України (проект): Матеріали до робочої наради щодо підготовки попереднього варіанту Стратегії. – К., 2001. – С. 46.
15. Національна Стратегія збереження водно-болотних угідь України (проект): Матеріали до робочої наради щодо підготовки попереднього варіанту Стратегії. – К., 2001. – С. 47.

УДК 351.777.61

В.О. Юрескул

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ

Юридична відповідальність є найважливішим засобом забезпечення нормального функціонування суспільних відносин. Відповідно до ст. 42 Закону України "Про відходи" [1], особи, винні в порушенні законодавства про відходи, несуть

© В.О. Юрескул, 2009

дисциплінарну, адміністративну, цивільну чи кримінальну відповідальність. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про поводження з побутовими відходами настає на підставі норм Кодексу про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р., далі скорочено – КпАП [2].

Склади адміністративних проступків у сфері поводження з побутовими відходами містяться у різних главах КпАП: адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури (глава 7); адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку (глава 10); адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (глава 11); адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності (глава 12) та адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (глава 15). Так, глава 7 "Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури" містить більшість складів у зазначеній сфері, а саме такі: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52); порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення й засмічення (ст. 59-1); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72); засмічення лісів відходами (ст. 73); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82); 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 з порушенням встановлених строків, а також порядку подання такої звітності (ст. 82-1); виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації (ст. 82-2); приховування, перекурення або відмова від надання повної та достовірної інформації на запити посадових осіб і звернення громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82-3); змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82-4); порушення правил передачі відходів (ст. 82-5); порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (ст. 82-6); порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму (ст. 82-7); приховування перевищення встановлених лімітів на обсяги утворення та розміщення відходів (ст. 91-3). У главі 10 "Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку" міститься склад про порушення землекористувачами правил утримання ділянок, прилеглих до автомобільних шляхів (ст. 142). Глава 11 "Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою" містить такі склади, як порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями (ст. 150); порушення правил благоустрою територій

міст та інших населених пунктів (ст. 152). Склад правопорушення про порушення законодавства, що регулює здійснення операцій з металобрухтом (ст. 164-10), міститься у главі 12 "Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності", а склад правопорушення про порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і коштовного каміння, коштовного каміння органогенного утворення та напівкоштовного каміння (ст. 189-1) – у главі 15 "Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління".

Вищезазначені правопорушення у сфері поводження з побутовими відходами можна класифікувати за такими групами: правопорушення, що спричинили забруднення природних об'єктів побутовими відходами (ст.ст. 52; 72; 73; 59; ч. 1 ст. 59-1 КпАП); правопорушення, що порушують встановлений порядок подання інформації щодо побутових відходів (ст.ст. 82-1; 82-3; 91-3 і ч. 3 ст. 59-1, ч. 2 ст. 82-7 КпАП); правопорушення, що порушують встановлені правила поводження з побутовими відходами (ст.ст. 82; 82-2; 82-4–82-6; 189-1; ч. 2 ст. 59-1; ч. 1 і 3 ст. 82-7 КпАП) та правопорушення, що порушують правила очищення окремих об'єктів і територій від побутових відходів (ст.ст. 142; 150 КпАП).

Суб'єктом десяти складів правопорушень (з аналізованих) є лише посадові особи (ст.ст. 59-1; 72; 82-1–82-4; 82-6; 91-3 і ч. 1 ст. 82-7; ч. 2 ст. 59 КпАП), в ч. 3 ст. 59-1 КпАП уточнюється коло посадових осіб, а саме – посадові особи судна або іншого плавучого засобу, лише у ст. 189-1 КпАП суб'єктами вказуються посадові особи підприємств, установ і організацій та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, в усіх інших складах правопорушень суб'єктами можуть бути посадові особи чи громадяни.

Санкцією майже всіх складів правопорушень у сфері поводження з побутовими відходами є накладання штрафу. Виняток становлять порушення землекористувачами обов'язків щодо очищення тротуарів, пішохідних доріжок у межах закріплених за ними ділянок; порушення правил користування жилими приміщеннями, санітарного утримання місць загального користування, сходових кліток, ліфтів, під'їздів, придомових територій; недодержання правил щодо забезпечення чистоти і порядку в містах та інших населених пунктах, що може тягнути за собою попередження або накладання на громадян чи посадових осіб штрафу (ст.ст. 142; 150; 152 КпАП), а також порушення законодавства, яке регулює здійснення операцій з металобрухтом, що без назви суб'єктів правопорушення тягне за собою накладання штрафу від двадцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян з конфіскацією металобрухту, а також грошей, отриманих від його реалізації (ст. 164-10 КпАП). До речі, сто неоподаткованих мінімумів доходів громадян – це найбільша сума штрафу, що накладається за правопорушення у сфері поводження з побутовими відходами на будь-яких суб'єктів.

Переважає більшість штрафів, які можуть накладатися на громадян, у розмірі від одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян (ст.ст. 73; 82; 82-5; 142; 150 і ч. 3 ст. 82-7 КпАП), найбільший мінімальний розмір штрафу, який

накладається на громадян, від восьми неоподаткованих мінімумів доходів громадян може накладатися за порушення встановленого порядку збирання і здавання відходів та брухту дорогоцінних металів і коштовного каміння, коштовного каміння органогенного утворення та напівкоштовного каміння (ст. 189-1 КпАП). Також переважна більшість штрафів, які можуть накладатися на громадян, мають граничний розмір до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ст.ст. 73; 82-5; 142; 150 і ч. 3 ст. 82-7 КпАП), найбільший максимальний розмір штрафу, який накладається на громадян, до двадцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян може накладатися за порушення встановленого порядку збирання і здавання відходів та брухту дорогоцінних металів і коштовного каміння, коштовного каміння органогенного утворення та напівкоштовного каміння (ст. 189-1 КпАП).

Більшість штрафів, які можуть накладатися на посадових осіб, у розмірі від трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ст.ст. 73; 82-1; 82-2; 82-3; 82-7; 142; 150 КпАП), шість складів правопорушень тягнуть за собою мінімальний розмір штрафу для посадових осіб у п'ять неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ст.ст. 72; 82; 59 і ч. 2 ст. 59; ч. 2 і 3 ст. 82-7 КпАП), чотири склади – у два неоподаткованих мінімуми доходів громадян (ст.ст. 82-4-82-6; 91-3 КпАП), лише за порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1 КпАП) мінімальний розмір штрафів, які можуть накладатися на посадових осіб, за різними частинами цієї статті починається від 20, 35, 40 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Переважна більшість штрафів, які можуть накладатися на посадових осіб, мають граничний розмір до п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян (ст.ст. 82-1-82-7; 91-3 КпАП), найбільший максимальний розмір штрафу, який накладається на посадових осіб, – до сорока чи до сімдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян; може накладатися в залежності від частини за порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59-1 КпАП).

Найважливіша функція штрафів полягає у формуванні фінансових ресурсів і використанні їх для проведення природоохоронних заходів, проте розміри штрафів за природоохоронні порушення залишаються низькими у порівнянні з витратами на ліквідацію наслідків від екологічних порушень [3, с. 65-74]. За даними соціологічних опитувань відмічається, що 93,1% опитаних [4, с. 63] вимагають запровадження більш жорсткої адміністративної відповідальності за забруднення міст. Доцільно створити постійно діючу систему перегляду штрафів. Досвід розвинених країн показує, що посилення покарання за екологічні правопорушення у сукупності з іншими заходами все-таки призводить до підвищення екологічної культури населення [5, с. 14].

Державна екологічна інспекція в областях, містах Києві та Севастополі діє на підставі Положення, затвердженого Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 548 від 19 грудня 2006 р. [6]. Інспекція відповідно до покладених на неї завдань здійснює державний контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природ-

ного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку у сфері поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органами виконавчої влади, суб'єктами господарювання, фізичними особами.

Згідно з даними Державної екологічної інспекції в Одеській області за 2007 р., у такій сфері державного контролю, як поводження з побутовими відходами, було здійснено 791 перевірку, за результатами яких був складений 571 протокол про порушення природоохоронного законодавства, 571 особа притягнута до адміністративної відповідальності. Штрафів було накладено на суму 46569 гривень, з яких стягнуто 42160 гривень. Не було пред'явлено жодної претензії чи позову про екологічні збитки [7]. За 2007 р. було розглянуто, зокрема, 1043 правопорушення про порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82 КпАП), за результатами чого було видано 192 постанови, якими накладено 192 штрафи на загальну суму 6772 гривні; 213 правопорушень про порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знепшкодження та видалення відходів з порушенням встановлених строків, а також порядку подання такої звітності (ст. 82-1 КпАП), за результатами чого було видано 213 постанов, якими накладено 213 штрафів на загальну суму 16510 гривень; 62 правопорушення про засмічення лісів відходами (ст. 73 КпАП), за результатами чого було видано 62 постанови, якими накладено 62 штрафи на загальну суму 3179 гривень; 1 правопорушення про змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (ст. 82-4 КпАП), за результатами чого було видано 1 постанову, якою накладено штраф у розмірі 85 гривень [8].

Слід зазначити, що серед прав, якими наділено Інспекцію, – право складати акти перевірок і протоколи про адміністративні правопорушення та розглядати справи про адміністративні правопорушення у межах повноважень, визначених законом; давати обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства з питань, що належать до її повноважень. Більш ефективним вбачається спочатку давати обов'язкові для виконання приписи щодо усунення виявлених порушень вимог законодавства, а потім, у разі невиконання цих приписів, вже накладати адміністративні штрафи. Такий підхід міг би слугувати стимулом для усунення правопорушень. В разі накладання штрафів, після їх сплати правопорушення зазвичай не усуваються, оскільки за одне й те саме правопорушення карати вдруге незаконно. Однак з аналізованої інформації Державної екологічної інспекції в Одеській області за 2007 р. [7; 8] не було висунуто жодного припису про усунення правопорушення. До того ж, за неофіційними даними, у таких органах існує практика замовлення інспекторам певної кількості постанов щодо стягнення адміністративних штрафів. Кількість осіб, притягнутих до відповідальності, та суми стягнутих штрафів мають

ілюструвати активність діяльності інспекцій, однак подібна практика не стимулює запобігання правопорушень та усунення їх наслідків.

Крім того, у разі сприйняття пропозиції щодо поділу утворених у процесі життя та діяльності людини, функціонування інших біологічних істот, природних і техногенних ситуацій, небажаних матеріалів, предметів, речовин на відходи і вторинні ресурси [9, с. 42.], вбачається доцільним доповнити КпАП, зокрема, такими складами, як "Порушення встановлених правил поведінки з вторинними ресурсами", "Порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поведінки з вторинними ресурсами або неподання чи подання звітності щодо вторинних ресурсів з порушенням встановлених строків, а також порядку подання такої звітності".

Література

1. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.
2. Про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Веклич О. Совершенствование экономических инструментов экологического управления в Украине // Экономика Украины. – 1998. – № 9. – С. 65-74.
4. Результати співпраці громадськості, влади та науковців у вирішенні регіональних проблем переробки відходів / Н.М. Фоміна, Г.С. Столяренко, Н.М. Антонович, В.А. Авраменко // Сотрудничество для решения проблем отходов. Тез. докладов конф. с междунар. участием. – Харьков, 2004. – С. 62-64.
5. Васильева М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экол. право. – 2007. – № 2. – С. 8-18.
6. Про затвердження Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі та Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 р. № 548 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – Ст. 399.
7. Державний контроль за охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів за 2007 р. : Звіт Державної екологічної інспекції в Одеській області
8. Дані державного статистичного звіту Держекоінспекції в Одеській області за 2007 р. : Звіт Державної екологічної інспекції в Одеській області
9. Юрескул В. Визначення відходів за законодавством України та шляхи його вдосконалення // Право України. – 2007. – № 8. – С. 39-42.

УДК 349.41:332.3

К.О. Кісільова

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНИ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ

На даний час проблеми встановлення та зміни цільового призначення земель набули в Україні надзвичайної актуальності. До питань поділу земель на категорії, встановлення та зміни цільового призначення земель зверталися у